

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

## COUR CONSTITUTIONNELLE

[2021/205921]

### Extrait de l'arrêt n° 177/2021 du 9 décembre 2021

Numéros du rôle : 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 et 7296

*En cause* : les recours en annulation totale ou 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 », introduits par la SA « Derby » et la SA « Tiercé Ladbroke », par la SA « Betcenter Group », par E.G., par la SPRL « World Football Association », par la SA « PMU Belge » et par la SA « Rocoluc » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

#### I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 2019 et parvenue au greffe le 12 novembre 2019, un recours en annulation des articles 2, 3, 2<sup>o</sup>, 18, 20, 2<sup>o</sup>, 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, 22, 23, 1<sup>o</sup>, 24, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, et 31 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 la SA « Derby » et la SA « Tiercé Ladbroke », assistées et représentées par Me P. Joassart, avocat au barreau de Bruxelles.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 2019 et parvenue au greffe le 13 novembre 2019, la SA « Betcenter Group », assistée et représentée par Me L. Wynant et Me A. Loubkine, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la même loi.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 novembre 2019 et parvenue au greffe le 13 novembre 2019, E.G., assisté et représenté par Me D. Philippe et Me J.-F. Libert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 28, 1<sup>o</sup>, et 31, 1<sup>o</sup>, de la même loi.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2019 et parvenue au greffe le 15 novembre 2019, la SPRL « World Football Association », assistée et représentée par Me Y. Spiegl et Me C. Maczkovics, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 20, 2<sup>o</sup>, 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, 23, 1<sup>o</sup>, 24, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, et 31, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la même loi.

e. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2019 et parvenue au greffe le 15 novembre 2019, la SA « PMU Belge », assistée et représentée par Me Y. Spiegl et Me C. Maczkovics, a introduit un recours en annulation des articles 20, 2<sup>o</sup>, et 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la même loi.

f. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2019 et parvenue au greffe le 18 novembre 2019, un recours en annulation des articles 4, 20, 24 et 36 de la même loi a été introduit par la SA « Rocoluc », la SA « Fremoluc » et Frédéric Van den Bergh, assistés et représentés par Me F. Tulkens et Me M. Vanderstraeten, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 et 7296 du rôle de la Cour, ont été jointes.

(...)

#### II. *En droit*

(...)

##### *Quant à l'étendue des recours en annulation*

B.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 demandent l'annulation des articles 2, 3, 2<sup>o</sup>, 18, 20, 2<sup>o</sup>, 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, 22, 23, 1<sup>o</sup>, 24, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, et 31 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).

La partie requérante dans l'affaire n° 7279 demande l'annulation de la même loi.

La partie requérante dans l'affaire n° 7280 demande l'annulation des articles 28, 1<sup>o</sup>, et 31, 1<sup>o</sup>, de la même loi.

La partie requérante dans l'affaire n° 7289 demande l'annulation des articles 20, 2<sup>o</sup>, 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, 23, 1<sup>o</sup>, 24, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, et 31, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la même loi.

La partie requérante dans l'affaire n° 7291 demande l'annulation des articles 20, 2<sup>o</sup>, et 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la même loi.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 demandent l'annulation « en tous cas » des articles 4, 20, 24 et 36 de la même loi.

##### *Quant à la loi attaquée*

B.2.1. La loi du 7 mai 2019 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 se fonde donc sur 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). Le législateur poursuit notamment un objectif de canalisation consistant à lutter contre l'offre de jeux de hasard illégale en autorisant une offre de jeux de hasard légale limitée (*ibid.*, p. 4).

Les établissements de jeux de hasard autorisés par la loi du 7 mai 1999 sont répartis en quatre catégories (article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de cette loi) : les établissements de jeux de hasard de classe I ou casinos (article 28), les établissements de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques (article 34), les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons (article 39) et les établissements de jeux de hasard de classe IV ou « les endroits qui sont uniquement destinés à l'engagement de paris » (article 43/4).

Aux termes de l'article 25 de la loi du 7 mai 1999, les quatre catégories d'établissements de jeux de hasard se distinguent, en outre, par le type de licence requise pour leur exploitation : une licence A est requise pour exploiter un casino (article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 1), une licence B est requise pour exploiter une salle de jeux automatiques (article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 2), une licence C est requise pour exploiter un débit de boissons (article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 3). La licence F1 (article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 6) permet l'exploitation de « l'organisation de paris ». La licence F2 (article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 7) permet « l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licences de classe F1 » dans un établissement de jeux de hasard fixe ou mobile de classe IV et, en dehors d'un tel établissement, par les libraires et dans les hippodromes aux conditions fixées par l'article 43/4, § 5, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999.

En outre, l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 prévoit que les licences supplémentaires A+, B+ et F1+ sont nécessaires pour exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information, qu'elles ne peuvent être octroyées qu'à des personnes qui sont déjà titulaires d'une licence de classe A, B ou F1, que ces personnes ne peuvent obtenir qu'une seule licence supplémentaire et que cette licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux qu'elles proposent déjà dans le monde réel.

B.2.2. L'économie générale de la loi 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).

En plus de ce qui précède, la loi du 7 mai 2019 :

- modifie les conditions auxquelles des paris hippiques peuvent être organisés (article 43/2 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 21 de la loi du 7 mai 2019) et introduit la nouvelle classe de licence F1P pour l'exploitation de « l'organisation de paris sur les courses hippiques » (article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 6/2, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 14 de la loi du 7 mai 2019);

- confie à la Commission des jeux de hasard la compétence d'« interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude » (article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019);

- insère une nouvelle disposition concernant les navires à passagers internationaux à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts (article 3<sup>ter</sup> de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 4 de la loi du 7 mai 2019).

Quant à l'intérêt

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 justifient leur intérêt au recours en faisant valoir qu'elles sont actives dans le domaine des jeux de hasard et des paris, qu'elles sont titulaires de licences F1 et F2 et qu'elles exploitent des établissements de jeux de hasard de classe IV. Selon elles, les dispositions attaquées restreignent leurs activités et les soumettent à des obligations contraignantes.

B.4.2.1. L'ASBL « UBA-BNGO », partie intervenante dans l'affaire n° 7277, fait valoir que le premier moyen, la première branche du quatrième moyen et le cinquième moyen dans l'affaire n° 7277, qui sont dirigés contre l'article 3, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, sont irrecevables à défaut d'intérêt à l'annulation de cette disposition.

B.4.2.2. L'article 3, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 insère deux nouveaux alinéas à l'article 3 de la loi du 7 mai 1999, qui deviennent les deuxième et troisième alinéas de cette disposition.

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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999 définit le jeu de hasard comme « 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 » et le pari comme un « jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs ».

Selon l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999, certains jeux de cartes ou de société ne sont toutefois pas considérés comme des jeux de hasard. L'article 3, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, tels qu'ils ont été insérés par l'article 3, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, prévoit un encadrement de ces jeux de cartes ou de société qui sont exclus de la définition des jeux de hasard. Ainsi, 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. De plus, l'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas considérés comme des jeux de hasard à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques, qu'ils soient proposés sur des appareils ou non.

B.4.2.3. Selon l'article 43/4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999, non modifié par la loi du 7 mai 2019, les établissements de jeux de hasard de classe IV sont les « lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1 ».

Lors des travaux préparatoires, il a été exposé ce qui suit :

« Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi. Ces établissements de jeux de hasard peuvent être répartis en établissements de jeux de hasard ayant un caractère fixe ou établissements de jeux de hasard ayant un caractère mobile.

Nonobstant cette destination exclusive pour l'engagement de paris, les établissements de jeux de hasard fixes sont autorisés à vendre des revues spécialisées, des magazines sportifs, des gadgets et des boissons non alcoolisées. En effet, ceux-ci sont liés à l'activité économique réalisée par l'agence de paris. En outre, une agence de paris fixe est autorisée à exploiter au maximum deux jeux de hasard, automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles conclues dans l'agence de paris.

Dans ces établissements, seuls peuvent être proposés les paris pour lesquels l'organisateur a obtenu une licence de classe F1. L'engagement d'autres paris pour lesquels l'organisateur n'a pas obtenu de licence de classe F1 est interdit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 36).

Il ressort ainsi du texte de l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999 et des travaux préparatoires précités que les établissements des jeux de hasard de classe IV sont uniquement dédiés à l'activité de l'engagement de paris, à l'exclusion d'autres activités connexes ou de l'offre d'autres types de jeux. L'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, non modifié par la loi du 7 mai 2019, prévoit toutefois une exception à cette règle. Ainsi, outre l'engagement de paris, trois autres types d'activités sont autorisés dans un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV : (1) la vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets, (2) la vente de boissons non alcoolisées et (3) l'exploitation de « maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris ».

Il s'ensuit que les établissements de jeux de hasard de classe IV ne sont pas autorisés à exploiter des jeux de cartes ou de société visés à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999. Dès lors que l'article 3, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 concerne l'exploitation de ces jeux de cartes ou de société et que l'interdiction d'exploiter ceux-ci dans les établissements de jeux de hasard de classe IV est antérieure à la loi du 7 mai 2019, l'article 3, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 n'affecte pas directement et défavorablement la situation des parties requérantes dans l'affaire n° 7277.

B.4.2.4. Le recours dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 3, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019.

B.4.3.1. L'ASBL « UBA-BNGO » fait valoir que la seconde branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 7277, qui est dirigée contre les articles 2 et 18 de la loi du 7 mai 2019, est irrecevable à défaut d'intérêt à l'annulation de ces dispositions.

B.4.3.2. L'article 18 de la loi du 7 mai 2019 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 ».

L'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 11<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 2 de la loi du 7 mai 2019, définit les « jeux de hasard automatiques avec mise atténuée » comme 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 ». L'article 2, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, également inséré par l'article 2 de la loi du 7 mai 2019, prévoit que le Roi fixe l'échelle des mises visée dans la définition précitée.

B.4.3.3. Il ressort des développements de la requête que les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 estiment que les articles 2 et 18 de la loi du 7 mai 2019 font naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les établissements de jeux de hasard de classe III disposant d'une licence C et, d'autre part, les lieux qui ne disposent pas de licence.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'appartiennent à aucune des deux catégories qu'elles comparent. Elles ne démontrent pas en quoi les articles 2 et 18 de la loi du 7 mai 2019 pourraient affecter directement et défavorablement leur situation.

B.4.3.4. Le recours dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre les articles 2 et 18 de la loi du 7 mai 2019.

B.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes dans les affaires nos 7277, 7289, 7291 et 7296 n'ont pas d'intérêt légitime à demander l'annulation de l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, qui dispose :

« La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés ».

Le Conseil des ministres fait valoir que l'intention des parties requérantes en demandant cette annulation est qu'elles puissent proposer des paris exposés à la fraude, de sorte que leur intérêt doit être considéré comme illégitime.

B.5.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7277, 7289, 7291 et 7296 ne critiquent pas en soi le fait que des paris susceptibles de fraude puissent être interdits, mais elles soutiennent entre autres que la disposition attaquée confie une trop grande marge d'appréciation à la Commission des jeux de hasard. Leur intérêt n'est donc pas illégitime.

B.5.3. L'exception est rejetée.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne les paris hippiques (deuxième, septième et huitième moyens dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277; premier moyen et second moyen, deuxième branche, dans les affaires n<sup>os</sup> 7289 et 7291)*

*Les dispositions attaquées*

B.6.1. L'article 22 de la loi du 7 mai 2019 insère un nouvel article 43/2/1 dans la loi du 7 mai 1999. Cette disposition prévoit que l'organisation de paris hippiques nécessite une licence F1P, que la Commission des jeux de hasard ne peut octroyer qu'aux titulaires de licence F1. En outre, elle habilite le Roi à fixer les conditions spécifiques qui doivent être respectées pour l'engagement de paris hippiques.

Le nouvel article 43/2/1 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1<sup>er</sup>. Les organisateurs de paris sur les courses hippiques doivent disposer d'une licence de classe F1P que la commission ne peut accorder qu'aux titulaires d'une licence de classe F1.

La commission prend une décision sur les demandes d'octroi de la licence de classe F1P dans les trois mois de la demande.

§ 2. Le Roi fixe les conditions spécifiques qui doivent être respectées pour l'engagement de ces paris par le titulaire d'une licence F1P ».

B.6.2. L'article 21, 3<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 remplace le deuxième paragraphe de l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 et l'article 21, 4<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 insère un troisième paragraphe dans cette même disposition. À la suite de ces modifications, l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1<sup>er</sup>. En matière de courses hippiques, seuls les paris suivants sont autorisés :

1<sup>o</sup> les paris mutuels sur les courses hippiques qui ont lieu en Belgique et qui sont organisées par une association de courses agréée par la fédération compétente;

2<sup>o</sup> les paris mutuels sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger;

3<sup>o</sup> les paris à cote fixe ou conventionnelle sur des courses hippiques qui ont lieu en Belgique et qui sont organisées par une association de courses agréée par la fédération compétente;

4<sup>o</sup> les paris à cote fixe ou conventionnelle sur des courses hippiques qui ont lieu à l'étranger.

§ 2. Concernant les courses hippiques :

1<sup>o</sup> les paris visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, ne peuvent être organisés que moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question et aux conditions fixées par le Roi. Cette association peut adopter la forme d'une association sans but lucratif;

2<sup>o</sup> les paris visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, ne peuvent être organisés qu'aux conditions fixées par le Roi par l'organisateur de paris visé au 1<sup>o</sup> et moyennant une convention conclue entre l'organisateur étranger agréé dans un État membre de l'Union européenne et le titulaire d'une licence de classe F1;

3<sup>o</sup> les paris visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, ne peuvent être organisés qu'aux conditions fixées par le Roi par l'organisateur des paris visé au 1<sup>o</sup>.

§ 3. Le titulaire d'une licence F1P, qui souhaite proposer des paris sur des courses hippiques organisées par une association de courses visée au paragraphe 2, 1<sup>o</sup>, conclut une convention avec cette association de courses. La convention par laquelle l'association autorise l'offre de paris fixe au minimum la manière dont l'association de courses transmet les données relatives aux courses qu'elle organise, le délai de transmission de ces données ainsi que la compensation convenue entre les parties. Lorsque le titulaire de licence F1P souhaite proposer des paris sur l'ensemble des courses hippiques organisées par des associations de courses agréées, il conclut une convention avec l'ensemble de ces associations. Cette convention fixe au minimum la manière dont les associations de courses transmettent les données relatives aux courses qu'elles organisent, le délai de transmission de ces données ainsi que la compensation convenue entre les parties.

Lorsqu'un titulaire de licence F1P souhaite proposer des paris sur toutes les courses hippiques organisées par des associations de courses agréées ou sur des courses hippiques se déroulant à l'étranger, les associations de courses s'accordent sur la gestion des données et des images de leurs courses hippiques ainsi que sur l'octroi des autorisations pour l'offre de paris sur ces courses. Le titulaire d'une licence F1P n'est redevable que d'une seule compensation périodique pour cette autorisation, répartie entre les associations de courses agréées selon une clé de répartition définies entre elles ».

Il s'ensuit notamment que le titulaire d'une licence F1P qui souhaite organiser des paris sur des courses hippiques qui ont lieu en Belgique doit obtenir l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question (article 43/2, § 2, 1<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999) et doit lui payer une compensation dont le montant est fixé conventionnellement (article 43/2, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999). Seuls les titulaires de licence F1P qui ont reçu l'autorisation d'organiser des paris sur des courses hippiques se déroulant en Belgique peuvent en outre organiser des paris sur des courses hippiques qui ont lieu à l'étranger (article 43/2, § 2, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999). Si le titulaire d'une licence F1P souhaite organiser des paris sur l'ensemble des courses hippiques se déroulant en Belgique ou s'il souhaite organiser des paris sur des courses hippiques se déroulant à l'étranger, il doit payer une compensation périodique aux associations de courses, que ces dernières se répartissent entre elles (article 43/2, § 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi du 7 mai 1999).

B.6.3. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur entendait ainsi renforcer la protection des joueurs et veiller à l'intégrité des paris hippiques en assurant le financement du secteur hippique. Les travaux préparatoires exposent :

« Généralités

Les amendements avec les numéros 18 à 24 visent à renforcer le cadre réglementaire, afin de soutenir le secteur des paris hippiques et des paris sous licence, qui jouissent d'une longue tradition et qui sont liés à diverses activités culturelles dans notre pays. Proposer au joueur une offre sous licence et contrôlée dans son propre pays lui garantit une meilleure protection. L'intégrité des paris est liée à une organisation professionnelle du secteur hippique, qui a besoin d'un soutien structurel pour pouvoir continuer à développer ses activités.

[...]

Le secteur des courses hippiques et le secteur des paris sont fortement liés l'un à l'autre. Depuis longtemps, les gens font des paris sur des courses hippiques créant une marge sur ces paris qui d'une part assure le financement des primes des courses, qui sont les revenus des acteurs socioprofessionnels du secteur des courses, et qui d'autre part

permet l'organisation de courses. Il s'agit du modèle d'entreprise général du secteur des courses hippiques. Il est donc important que le secteur des courses soit financé normalement par les paris et, en ce qui concerne les organisateurs autorisés de paris, qu'ils disposent de courses (de qualité) pour lesquelles des paris peuvent être proposés et, à cette fin, ils doivent avoir un cadre clair afin de disposer des données et des images télévisées de ces courses. Si les paris n'apportent pas de retour, le secteur des courses hippiques ne pourra jamais fonctionner et aucun pari sûr ne pourra être proposé sur des courses hippiques.

[...]

Il ressort des travaux parlementaires préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 qu'au travers de cette modification législative, le législateur vise un triple objectif :

- (i) la préservation de l'équilibre financier du secteur hippique et, plus particulièrement, des associations de courses;
- (ii) la lutte contre la criminalité et la fraude; et enfin
- (iii) la lutte contre la dépendance au jeu et la protection du consommateur.

[...]

Le législateur avait donc clairement l'intention de soutenir le secteur des courses hippiques. Les frais exposés par le secteur des courses pour l'organisation de ces dernières sont principalement des frais pour des services communs au profit du secteur des courses lui-même et des organisateurs de paris sur ces courses, de sorte qu'il est équitable que ces derniers couvrent donc également ces frais.

Dès lors, la législation existante sur les jeux de hasard prévoit déjà un soutien conventionnel de la filière hippique, mais uniquement en ce qui concerne les paris mutuels sur des courses hippiques ayant lieu à l'étranger. En outre, en fonction de la loi, les associations de courses obtiennent des revenus financiers des conventions commerciales qu'ils concluent avec les titulaires de licence de classe F1 qui proposent des paris sur des courses hippiques se déroulant en Belgique. Pendant quelques années, ce système - rendu possible par la loi modifiée à l'époque - a été la planche de salut des courses hippiques en Belgique. Cependant, la loi modifiée n'est pas suffisante parce que dans la pratique, ce soutien défini contractuellement n'est pas (n'est plus) fonctionnel, de sorte qu'à présent il ne suffit absolument pas à préserver la viabilité du secteur des courses hippiques, qui assument tous les frais pour avoir la qualité exigée. En outre, une adaptation de la loi doit mieux régler certains points.

La modification de la loi ne consiste pas en une nouvelle ligne de politique, mais en une modification technique afin de confirmer à nouveau la politique existante.

Élaboration de l'objectif de soutien du secteur

#### *Lignes directrices*

Afin de réajuster ce soutien financier du sport hippique, il est nécessaire de modifier le système existant. Pour ce faire, il convient de prévoir un retour conventionnel généralisé dans la loi sur les jeux de hasard. Le retour conventionnel régi par la loi ne s'applique plus uniquement aux paris mutuels, mais est généralisé à tous les types de paris hippiques (mutuels et à cote), tant pour les courses organisées en Belgique que pour celles organisées à l'étranger.

[...]

#### *Droits aux images*

Une deuxième question que les organisateurs de paris hippiques autorisés doivent résoudre concerne les images télévisées des courses. La diffusion des images des courses hippiques belges est très complexe. Les associations de courses sont les détenteurs respectifs des droits sur les images des courses organisées chez elles.

Dans un contexte où les opérateurs doivent verser une contribution au secteur hippique pour tous les paris hippiques, il est indiqué d'instaurer un système simplifié pour l'exploitation des images et des données des courses hippiques par les opérateurs de paris en question. La contribution des opérateurs de paris - déterminée conventionnellement, mais régie par la loi - est destinée aux associations de courses. Ces associations de courses sont les propriétaires des données (programmation des courses des différentes associations de courses, listes des participants, résultats, etc.) et des images de courses se déroulant dans leur hippodrome. Une réglementation relative aux images et aux données de courses hippiques doit faire partie de la convention devant être conclue entre l'association (les associations) de courses et le titulaire de licence FIP. Les exploitants légitimes de paris pour les courses hippiques doivent pouvoir obtenir ces droits de manière uniforme.

#### *Importance de la protection du joueur et de l'intégrité*

Une troisième question concerne la protection adéquate des joueurs et l'intégrité du sport hippique au sein d'un cadre régulateur stable. À cet égard, l'organe de gestion qui chapeaute le sport hippique (Fédération belge des courses hippiques ASBL) a un rôle important à jouer. Il assure la coordination entre les associations de courses, est responsable de la gestion générale des courses hippiques et peut collaborer à la lutte contre le trucage de compétitions. Cela implique, entre autres, une participation de la Fédération à la plate-forme nationale, qui doit faire office d'organe de concertation entre les autorités, les partenaires d'enquête, la Commission des jeux de hasard et le secteur sportif, afin d'améliorer les flux d'information entre les différentes parties prenantes. La Fédération a donc la responsabilité de veiller d'une part à une organisation et une gestion optimales des courses hippiques et d'autre part au maintien de l'intégrité du sport hippique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/002, pp. 37-41).

Et :

« Les modifications apportées à l'article 43/2 de la loi relative aux jeux de hasard visent à assurer au secteur des courses hippiques un retour généralisé. Actuellement, il est peu logique que la source principale de la couverture des frais du secteur des courses hippiques belge soit basée sur les paris mutuels sur des courses hippiques ayant lieu à l'étranger. Un retour conventionnel régi par la loi est donc généralisé à tous les types de paris hippiques (mutuels et à cote), tant pour les courses belges que pour les courses étrangères.

Ce retour généralisé peut être assuré en subordonnant tous les types de paris hippiques à un accord avec le secteur (comme c'est le cas actuellement pour les paris mutuels, à propos desquels la loi sur les jeux de hasard précise qu'ils ' ne peuvent être organisés que par ou moyennant l'autorisation de l'association de courses ' ).

Cela peut se faire en réservant toute forme de pari sur des courses hippiques à des organisateurs de paris qui offrent des paris mutuels sur des courses hippiques se déroulant en Belgique, pour lesquelles une convention doit être conclue avec les associations de courses reconnues. Dans cette convention, les associations de courses peuvent intégrer un retour financier au profit du secteur des courses hippiques.

Dans ce cadre, il est important de reconnaître que, pour le secteur hippique comme pour le secteur des organisateurs de paris, un ' one-stop-shop ' pour les opérateurs de paris sera bénéfique pour le bon fonctionnement du système, afin d'obtenir l'autorisation totale pour l'ensemble des paris sur les courses hippiques. Pour ces raisons, les associations de courses doivent se rassembler afin que les opérateurs de paris puissent conclure une convention sur l'ensemble de toutes les formes de paris sur les courses hippiques (mutuels et à cote, se déroulant en Belgique ainsi qu'à l'étranger). Pour les paris proposés dans l'enceinte de l'hippodrome, il faut encore toujours uniquement conclure une convention avec l'association de courses en question. Si l'opérateur de paris veut uniquement proposer des paris sur des courses hippiques organisées par une association de courses spécifiques, il ne pourra encore conclure cette convention qu'avec cette association de courses » (*ibid.*, pp. 44-45).

*La répartition des compétences*

B.7. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 21, 4°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 39 et 127 de la Constitution et des articles 4, 9°, et 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

Elles font valoir que la disposition attaquée a pour unique objectif de financer le secteur hippique et qu'elle ne relève dès lors pas de la compétence fédérale en matière de jeux et paris mais de la compétence communautaire en matière de sport ou de la compétence régionale en matière de politique agricole.

B.8.1. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

L'article 127 de la Constitution dispose :

« § 1<sup>er</sup>. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1° les matières culturelles;

2° l'enseignement, à l'exception :

a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;

b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes;

c) du régime des pensions;

3° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2°.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités, visée au 3°.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

L'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les matières culturelles visées à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 1°, de la Constitution sont :

[...]

9° L'éducation physique, les sports et la vie en plein air ».

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

V. En ce qui concerne l'agriculture :

1° la politique agricole et la pêche maritime ».

B.8.2. L'autorité fédérale est compétente pour régler les jeux et paris, pour déterminer les conditions auxquelles peuvent s'exercer les activités qu'elle autorise et pour en organiser le contrôle.

B.8.3. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si des mesures relatives aux courses de chevaux relèvent des compétences respectives des communautés et des régions en matière de sport et d'agriculture, la Cour constate qu'en l'espèce, les articles 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019 ne portent pas sur l'autorisation des courses de chevaux elles-mêmes mais portent sur l'autorisation de paris sur les courses de chevaux, sur la relation contractuelle entre les organisateurs de paris hippiques et les associations de courses et sur la compensation que les premiers doivent payer aux seconds.

B.8.4. De telles mesures ne relèvent ni du sport professionnel ni des sports d'amateur, compétences que l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 confie aux communautés en rangeant parmi les matières culturelles l'éducation physique, les sports et la vie en plein air. Les travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 « relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise » (dont l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 9°, visait ces matières dans les mêmes termes que l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980) indiquent d'ailleurs que le législateur a entendu en exclure la réglementation sur les paris (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 6).

B.8.5. De telles mesures sont également étrangères à la politique agricole qui relève de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et qui, sous réserve des exceptions prévues au second alinéa de cette disposition, comprend la négociation et l'exécution de la politique agricole commune, les normes relatives à la qualité des matières premières ainsi que des produits végétaux et animaux lorsqu'il ne s'agit pas d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, les mesures compensatoires de diminution d'activités des agriculteurs et les aides structurelles (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, pp. 4 et suivantes).

B.8.6. De telles mesures relèvent de la compétence fédérale en matière de jeux et paris.

B.9. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7277 n'est pas fondé.

*La liberté d'établissement et la libre prestation des services*

B.10.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un huitième moyen, première branche, de la violation, par les articles 21, 3° et 4°, et 22 de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et avec les articles 49, 52, 54, 56, 57 et 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE).

B.10.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 prennent un second moyen, deuxième branche, de la violation, par l'article 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10.3. En substance, les parties requérantes dans les affaires n°s 7277, 7289 et 7291 font valoir qu'en ce qu'elles subordonnent l'organisation de paris hippiques à l'autorisation des associations de courses et au paiement à celles-ci d'une compensation, les dispositions attaquées constituent une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services qui n'est pas raisonnablement justifiée.

B.11. Lorsqu'une partie requérante dénonce, dans le cadre d'un recours en annulation, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles ou internationales ou avec d'autres principes généraux du droit garantissant un droit fondamental, le moyen consiste en ce que cette partie estime qu'une différence de traitement est établie, parce que la disposition qu'elle attaque dans le recours la prive de l'exercice de ce droit fondamental, alors que ce dernier serait garanti sans restriction à tout autre citoyen.

La catégorie de personnes qui aurait été privée de cette garantie fondamentale doit donc être comparée à la catégorie de personnes à laquelle cette garantie s'applique.

La Cour examine les moyens en ce sens.

B.12.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.12.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'exposent pas en quoi l'article 22 de la loi du 7 mai 2019, qui impose aux organisateurs de paris hippiques d'obtenir une licence F1P et de respecter les conditions spécifiques fixées par le Roi, violerait les dispositions visées au moyen.

Le huitième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 22 de la loi du 7 mai 2019.

B.13.1. Les paris sur les compétitions sportives, en ce compris les courses hippiques, offrent, contre une mise valant paiement, une espérance de gain en argent (CJUE, grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, point 40; CJCE, 21 octobre 1999, C-67/98, *Zenatti*, point 18). Ils constituent donc une activité économique, encadrée par les libertés économiques consacrées par le TFUE, dont la liberté d'établissement et la libre prestation des services (CJUE, grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, point 41; CJCE, 11 septembre 2003, C-6/01, *Anomar*, points 44 et 47).

B.13.2.1. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice qu'une mesure constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services garanties par les articles 49 et 56 du TFUE lorsque cette mesure interdit, gêne ou rend moins attrayant l'exercice de ces libertés (CJUE, 22 janvier 2015, C-463/13, *Stanley International Betting Ltd*, point 45).

B.13.2.2. Dès lors qu'il subordonne l'organisation de paris hippiques à l'autorisation des associations de courses et au paiement à celles-ci d'une compensation, l'article 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019 entraîne une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

B.13.3. Pour être compatible avec les articles 49 et 56 du TFUE, une mesure indistinctement applicable restreignant la liberté d'établissement et la libre prestation des services doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ce qui implique qu'elle doit répondre véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique, et elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (CJUE, 22 juin 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, point 40; grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, point 55; CJCE, 6 novembre 2003, C-243/01, *Gambelli*, point 65).

B.13.4.1. Dans le domaine des jeux et des paris, la Cour de justice a jugé que les objectifs de prévention de la fraude, de protection des consommateurs et de protection de l'ordre social constituent des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services (CJUE, 22 juin 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, point 36; 30 juin 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, point 38; CJCE, 8 septembre 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International Ltd*, point 56). En outre, selon la Cour de justice, les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel ainsi que les conséquences moralement et financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris peuvent être de nature à justifier l'existence, au profit des autorités nationales, d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social (CJUE, 3 juin 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd et Ladbrokes International Ltd*, point 19).

En revanche, la Cour de justice considère que, bien qu'il ne soit pas indifférent que le prélèvement sur les recettes provenant des jeux de hasard autorisés puisse participer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général, un tel motif ne pourrait constituer qu'une conséquence bénéfique accessoire et non la justification réelle de la politique restrictive mise en place, dès lors que les motifs purement économiques ne constituent pas une raison impérieuse d'intérêt général pouvant justifier une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services (CJUE, 30 juin 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, point 52; CJCE, 21 octobre 1999, C-67/98, *Zenatti*, point 36).

B.13.4.2. Comme il est dit en B.6.3, la disposition attaquée vise à renforcer la protection des joueurs et à garantir l'intégrité des paris hippiques en assurant le financement du secteur hippique.

La protection des joueurs et la lutte contre la fraude en garantissant l'intégrité des paris hippiques constituent des raisons impérieuses d'intérêt général.

B.13.5. En ce qu'elle soumet l'organisation de paris hippiques à l'autorisation des associations de courses et au paiement à celles-ci d'une compensation, la disposition attaquée est pertinente au regard des objectifs poursuivis. Les travaux préparatoires soulignent en effet que « l'intégrité des paris est liée à une organisation professionnelle du secteur hippique, qui a besoin d'un soutien structurel pour pouvoir continuer à développer ses activités » et que « si les paris n'apportent pas de retour, le secteur des courses hippiques ne pourra jamais fonctionner et aucun pari sûr ne pourra être proposé sur des courses hippiques » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/002, pp. 37-38).

En outre, la disposition attaquée répond au souci d'atteindre d'une manière cohérente et systématique les objectifs poursuivis. S'inscrivant dans l'objectif de canalisation qui est poursuivi plus généralement par la loi du 7 mai 1999, elle est de nature à diriger les joueurs vers une offre légale de paris hippiques organisés sur des courses dont la qualité et la pérennité sont assurées par le financement provenant du secteur des paris. À cet égard, il convient de souligner que la Cour de justice a jugé qu'une politique d'expansion contrôlée des activités de jeux de hasard peut être cohérente tant avec l'objectif consistant à prévenir l'exploitation des activités de jeux de hasard à des fins criminelles ou frauduleuses qu'avec celui de la prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci, en dirigeant les consommateurs vers l'offre émanant des opérateurs autorisés (CJUE, 28 février 2018, C-3/17, *Sporting Odds Ltd*, point 29).

B.13.6.1. La Cour doit encore examiner si la disposition attaquée est proportionnée aux objectifs poursuivis.

B.13.6.2. La réalisation des objectifs poursuivis ne nécessite pas que les associations de courses se voient reconnaître le droit de refuser l'organisation de paris hippiques par les personnes auxquelles la Commission des jeux de hasard a octroyé une licence F1P.

Ce faisant, la disposition attaquée est de nature à créer un conflit d'intérêts chez les associations de courses. En effet, dès lors qu'il n'est pas exclu que les associations de courses puissent être titulaires d'une licence F1P, elles peuvent avoir un intérêt financier à ne pas octroyer d'autorisation à leurs concurrents si elles sont elles-mêmes titulaires d'une licence F1P. Plus généralement, la disposition attaquée peut inciter les associations de courses, et également celles qui ne sont pas titulaires d'une licence F1P, à marquer exclusivement leur accord sur l'offre de paris émanant des titulaires de licences qui sont disposés à offrir les conditions contractuelles les plus avantageuses pour l'association de courses, et à organiser ainsi une enchère entre les titulaires d'une licence.

B.13.6.3. Selon les travaux préparatoires, la compensation que les titulaires de licence FIP doivent payer aux associations de courses vise, d'une part, à faire participer les premiers aux frais exposés par les seconds pour l'organisation des courses, dès lors que ces frais « sont principalement des frais pour des services communs au profit du secteur des courses lui-même et des organisateurs de paris sur ces courses » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/002, p. 39) et constitue, d'autre part, la contrepartie pour l'exploitation des images et des données des courses hippiques par les titulaires de licence FIP (*ibid.*, p. 40).

En ce qui concerne les courses hippiques se déroulant en Belgique, qui sont organisées par les associations de courses auxquelles la compensation doit être payée, la disposition attaquée ne prévoit aucun mécanisme permettant d'assurer que la compensation, en ce qu'elle vise à faire participer les titulaires de licence FIP dans les coûts d'intérêt commun supportés par les associations de courses, n'excède pas ces coûts.

En ce qui concerne les courses hippiques se déroulant à l'étranger, qui ne sont pas organisées par les associations de courses auxquelles la compensation doit être payée, il convient de constater, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si la participation de « chevaux belges » aux courses hippiques étrangères peut justifier qu'une compensation soit payée auxdites associations de courses, que la disposition attaquée ne lie pas la compensation à la participation de « chevaux belges » aux courses hippiques étrangères.

B.13.6.4. Il résulte de ce qui précède que la restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services que la disposition attaquée entraîne n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis.

B.14. L'article 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE. La lecture combinée de ces dispositions avec les autres dispositions visées dans le moyen ne saurait aboutir à un constat de violation plus étendu.

Il y a lieu d'annuler l'article 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019.

*Le principe d'égalité et de non-discrimination et le droit européen de la concurrence*

B.15.1. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277 prennent un septième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, et 22 de la loi du 7 mai 2019.

Dans une première branche, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre les organisateurs de paris hippiques, qui doivent conclure une convention avec les associations de courses et leur verser une compensation, et les organisateurs de paris dans tous les autres domaines, qui ne sont soumis à aucune contrainte financière.

Dans une seconde branche, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les titulaires de licence FIP et les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV qui engagent leurs paris et, d'autre part, les libraires, la Loterie Nationale et les organisateurs qui engagent des paris dans les hippodromes, en ce que la seconde catégorie ne doit ni conclure une convention avec les associations de courses, ni leur verser une compensation.

B.15.2. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277 prennent un huitième moyen, seconde branche, de la violation, par les articles 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, et 22 de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 101, 102 et 106 du TFUE.

Elles font valoir qu'en ce qui concerne les courses hippiques se déroulant en Belgique, les dispositions attaquées amènent toutes les associations de courses à négocier en commun avec les organisateurs de paris, supprimant dès lors toute concurrence entre les associations de courses. En outre, elles font valoir qu'en ce qui concerne les courses hippiques se déroulant à l'étranger, les associations de courses sont inévitablement amenées à abuser de la position dominante que les dispositions attaquées leur confèrent.

B.15.3. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7289 et 7291 prennent un premier moyen de la violation, par l'article 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 102 et 106 du TFUE.

Elles font valoir qu'en confiant aux associations de courses agréées par la fédération compétente le pouvoir d'autoriser l'organisation de paris hippiques sur des courses se déroulant en Belgique ou à l'étranger, les dispositions attaquées confèrent à ces associations des droits spéciaux qui leur permettent d'évincer leurs concurrents sur le marché des paris hippiques.

B.16.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.16.2. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277 n'exposent pas en quoi l'article 22 de la loi du 7 mai 2019, qui impose aux organisateurs de paris hippiques d'obtenir une licence FIP et de respecter les conditions spécifiques fixées par le Roi, violerait, d'une part, les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément et, d'autre part, les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 101, 102 et 106 du TFUE.

Le septième moyen et le huitième moyen, seconde branche, dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277 sont irrecevables en ce qu'ils sont dirigés contre l'article 22 de la loi du 7 mai 2019.

B.17. En ce qu'ils sont dirigés contre l'article 21, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, le septième moyen et le huitième moyen, seconde branche, dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277 et le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7289 et 7291 ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue que celle qui est mentionnée en B.14. Par conséquent, ils ne doivent pas être examinés.

*En ce qui concerne l'obligation pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conclure une convention avec la commune et en ce qui concerne les restrictions de localisation qui leur sont applicables (troisième, neuvième et dixième moyens dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277; premier, deuxième et troisième moyens dans l'affaire n<sup>o</sup> 7279; second moyen, troisième et quatrième branches, dans l'affaire n<sup>o</sup> 7289; deuxième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 7296)*

*Les dispositions attaquées*

B.18.1. L'article 23, 1<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« À l'article 43/4 de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1<sup>o</sup> le paragraphe 1<sup>er</sup> est complété par un alinéa rédigé comme suit :

' L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. La convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi ainsi que les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe IV et qui exerce le contrôle de la commune. ' ».

L'article 24, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Dans l'article 43/5 de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

[...]



2° l'alinéa 1<sup>er</sup> est complété par les 5. et 6. rédigés comme suit :

' 5. veiller à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe IV à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, sauf dérogation motivée par la commune;

6. présenter la convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard de classe IV et la commune du lieu de l'établissement sous la condition d'obtenir la licence de classe F2 requise ';

3° l'article est complété par l'alinéa suivant :

' Les 5. et 6. de l'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'appliquent pas aux demandeurs de licences de classe F2 pour l'engagement de paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV visé à l'article 43/4, § 5, ou pour l'engagement de paris dans un établissement de jeux de hasard mobile visé à l'article 43/4, § 2, alinéa 5. ' ».

L'article 36 de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Par dérogation aux articles 23, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, et 24, les titulaires de licence F1 et F2, qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, disposent d'une licence octroyée par la commission des jeux de hasard, peuvent poursuivre leurs activités aux mêmes conditions.

Les conditions visées aux articles 23, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, et 24 s'appliquent aux demandes de licence et aux demandes de renouvellement de licence introduites au plus tôt deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

B.18.2. Les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019 imposent deux nouvelles obligations aux établissements de jeux de hasard de classe IV.

D'une part, l'exploitation de ces établissements nécessite désormais de conclure une convention avec la commune du lieu de l'établissement. Cette convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi ainsi que les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture et qui exerce le contrôle de la commune (articles 43/4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4 et 43/5, alinéa 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi du 7 mai 1999, insérés par les articles 23, 1°, et 24, 2°, de la loi du 7 mai 2019).

D'autre part, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ne peuvent pas être établis à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, sauf dérogation motivée par la commune (article 43/5, alinéa 1<sup>er</sup>, 5°, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 24, 2°, de la loi du 7 mai 2019).

L'article 36 de la loi du 7 mai 2019 prévoit un régime transitoire selon lequel ces deux obligations s'appliquent aux demandes de licence et aux demandes de renouvellement de licence introduites au plus tôt deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 2019.

Les deux obligations précitées ne s'appliquent ni aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV, ni aux libraires, ni aux hippodromes (article 43/5, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 24, 3°, de la loi du 7 mai 2019).

B.18.3. Il ressort des travaux préparatoires que ces deux nouvelles obligations applicables aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV visent à renforcer le rôle des communes dans le contrôle de ces établissements et à limiter les risques d'ordre social liés à l'emplacement de ceux-ci et qu'elles s'inscrivent dans l'objectif général de protection des joueurs. En outre, les travaux préparatoires soulignent que les articles 34, alinéa 3, et 36, 4° et 5°, de la loi du 7 mai 1999 imposent déjà des obligations similaires aux établissements de jeux de hasard de classe II. Les travaux préparatoires exposent ainsi :

« L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. Cette convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi, notamment en tenant compte de la proximité de l'établissement de jeux de hasard de classe IV avec par exemple des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des endroits fréquentés par des jeunes, des lieux de culte ou encore des prisons. Cette convention détermine également les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe IV et qui exerce le contrôle de la commune.

Prévoir une convention donne aux communes un contrôle effectif dans ces licences et leur donne une partie du contrôle des établissements de jeux de hasard. C'est logique en raison de leur mission du maintien de l'ordre, de la paix et de la sécurité sur leur territoire.

Une telle disposition n'est pas neuve dans la loi sur les jeux de hasard. En effet, cette condition existe déjà pour les salles de jeux automatiques (art. 34, al. 3, de la loi).

[...]

L'article 14 ajoute deux conditions supplémentaires auxquelles doivent répondre les demandeurs d'une licence de classe F1 et F2.

La première condition a pour but de limiter les risques d'ordre social liés à l'emplacement des agences de paris. Celles-ci ne peuvent pas être établies à proximité des lieux fréquentés par les jeunes ou des établissements d'enseignement. Il s'agit ici d'écoles, de maisons de jeunes, etc. De même, une agence de paris ne peut pas être établie à proximité des hôpitaux notamment où des personnes sont traitées pour des troubles liés aux jeux.

Cette condition est similaire à celle existante pour les demandeurs d'une licence de classe B (art. 36.4, de la loi).

Une dérogation à cette condition est toutefois possible sur base d'une motivation de la commune. Si dans la convention qu'elle a pris avec l'établissement, la commune a pris suffisamment de mesures de protection vis-à-vis du joueur potentiel, il peut être dérogé à cette condition, par exemple, si un établissement veut s'établir à proximité d'une école et que la commune a prévu des heures d'ouverture qui ne permettent pas à des jeunes de s'y rendre pendant ou juste avant et après les cours. La commune doit motiver expressément sa décision de ne pas interdire d'établissement à proximité des établissements d'enseignement, d'hôpitaux et, d'endroits fréquentés par des jeunes.

La deuxième condition ajoutée est liée à l'article 13 en projet et plus précisément au fait que l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant.

Pour obtenir une licence F2, le demandeur doit présenter ladite convention à la commission des jeux de hasard. Encore une fois une telle condition existe déjà pour les demandeurs d'une licence de classe B (Art. 36.5, de la loi).

À noter que ces deux nouvelles conditions ne s'appliquent ni aux librairies et hippodromes, ni aux établissements mobiles de classe IV, et ce, en raison du montant limité de la mise autorisée dans les librairies et du caractère temporaire des hippodromes et des établissements mobiles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 12-14).

*La répartition des compétences*

B.19. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un troisième moyen de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019, de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En substance, elles font valoir que les dispositions attaquées empiètent sur la compétence des régions de déterminer les attributions des communes.

B.20.1. La composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales relèvent par principe de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.20.2. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 2, de la même loi spéciale disposent respectivement :

« Les conseils communaux et, dans la mesure où ils existent, les conseils provinciaux ou les conseils des collectivités supracommunales, règlent respectivement tout ce qui est d'intérêt communal, provincial ou supracommunal; ils délibèrent et statuent sur tout ce qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés »;

« Les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des collectivités supracommunales, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités ».

Il ressort de ces dispositions que l'autorité fédérale peut confier des tâches aux communes lorsqu'elle agit dans le cadre de ses propres compétences.

B.20.3. Dès lors que la compétence de l'autorité fédérale en matière de jeux et paris lui permet de réglementer les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, elle est compétente pour confier aux communes des tâches relatives à l'autorisation et au contrôle de ces établissements.

B.21. Le troisième moyen dans l'affaire n° 7277 n'est pas fondé.

*La comparaison entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II et le régime transitoire*

B.22.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un neuvième moyen, première branche, de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, de la Constitution par les articles 23, 1<sup>o</sup>, et 24, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019.

Elles font valoir que les dispositions attaquées traitent de manière identique les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II, alors que ces deux catégories d'établissements se trouvent dans des situations différentes.

B.22.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 24 et 36, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2019.

Dans les première et deuxième branches, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître deux différences de traitement injustifiées entre les demandeurs d'une licence F2 pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV et les demandeurs d'une licence B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II : d'une part, seuls les seconds ne peuvent pas s'établir à proximité de lieux de culte et de prisons et, d'autre part, seuls les premiers peuvent bénéficier d'une dérogation motivée par la commune leur permettant de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux ou d'endroits fréquentés par des jeunes.

Dans la troisième branche, elles font valoir que l'article 36, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2019 perpétue de manière disproportionnée la différence de traitement existante mais injustifiée entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II.

Dans la quatrième branche, elles font valoir que les branches précédentes font corrélativement apparaître, d'une part, une différence de traitement injustifiée entre les joueurs, en ce qu'ils jouissent d'une protection moindre dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV que dans ceux de classe II, et, d'autre part, une différence de traitement injustifiée entre les voisins des établissements de jeux de hasard, qui en fonction de la classe de ceux-ci sont plus ou moins protégés contre les nuisances qui en émanent.

B.22.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un deuxième moyen de la violation du principe de la sécurité juridique en tant que principe général du droit à valeur constitutionnelle.

Selon elle, l'article 36 de la loi du 7 mai 2019 reporte à une date indéterminée l'entrée en vigueur des dispositions qu'il vise.

B.23. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'exposent pas en quoi l'article 23, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, de la Constitution serait violé par les dispositions attaquées.

Le neuvième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, de la Constitution.

B.24. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs des parties requérantes dans l'affaire n° 7296 sont dirigés contre l'article 24, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019 en ce qu'il insère l'article 43/5, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, dans la loi du 7 mai 1999 et contre l'article 36, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2019. En ce qui concerne l'affaire n° 7296, la Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.25.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1<sup>er</sup>, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.25.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement la compatibilité d'une loi avec le principe de la sécurité juridique.

B.25.3. Dès lors qu'il est pris uniquement de la violation du principe de la sécurité juridique, le deuxième moyen dans l'affaire n° 7279 est irrecevable.

B.26. 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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.27. Les développements d'une proposition de loi, qui visait notamment à porter à 21 ans la limite d'âge pour la pratique de l'ensemble des paris et jeux de hasard et dont l'examen a été joint au projet ayant abouti à la loi du 7 mai 2019, exposent :

« Les développements du projet de loi 1992/001 [soulignent] que les paris sont déjà autorisés à partir de la majorité parce que ces jeux de hasard créent moins d'accoutumance que ceux qui peuvent être exploités par les titulaires d'une licence A et B ou par les titulaires d'une licence supplémentaire et en renvoyant plus particulièrement à la théorie 'short-odd & long-odd' (c.-à-d. la thèse selon laquelle les jeux dont le résultat est immédiatement connu créent davantage d'accoutumance que les paris dont le résultat n'est connu qu'ultérieurement, par exemple le résultat final d'une compétition sportive). [...]

[...]

[...] Reste ensuite à savoir s'il existe encore réellement une distinction entre les 'long odds' et les 'short odds'. En effet, les paris actuels peuvent porter sur une telle diversité d'éléments pendant les matchs, les paris en cours de jeu permettant de parier sur un événement toujours en cours (par exemple, sur l'équipe qui recevra la première carte jaune au cours d'un match de football). En cas de paris en cours de jeu, les parieurs peuvent adapter leurs paris pendant la partie en fonction de l'évolution du match. Le degré de risque de ce type de jeu est dès lors passé de 'peu addictif' à 'jeu à haut risque' pour les joueurs problématiques » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2214/001, pp. 7-8).

À propos de la nouvelle limite d'âge de 21 ans pour la pratique dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV des jeux de hasard automatiques qui sont visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999, l'exposé des motifs du projet de loi ayant abouti à la loi du 7 mai 2019 expose :

« Par rapport aux paris offerts dans les agences de paris, les jeux de hasard virtuels peuvent être plus addictifs pour les jeunes notamment car ils ne sont pas liés à un événement sportif réel (qui est limité dans le temps). Le résultat est connu immédiatement après la mise, ce qui implique que la période entre la mise et le gain est très courte » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 15).

Lors des travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2019, un membre a en outre souligné :

« Les études scientifiques sont claires et les facteurs de risque qui entraînent des comportements excessifs voire des assuétudes sont connus: faible temps entre la mise et le résultat, accessibilité du jeu, dématérialisation de l'argent, absence de contrôle social, la consommation d'alcool, la croyance que l'on peut avoir une maîtrise sur l'issue d'un match ou d'un jeu, le haut taux de redistribution (plus un joueur a l'impression qu'il gagne, plus il rejouera). Plus ces facteurs sont cumulés, plus le jeu présente un risque » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/008, p. 7).

B.28.1. Comme le Conseil des ministres et la Loterie Nationale le soulignent, le législateur a raisonnablement pu considérer que les paris qui sont classiquement engagés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent moins de risques que les jeux de hasard qui sont exploités dans les établissements de jeux de hasard de classe II (salles de jeux automatiques) mais que les risques liés aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV se sont néanmoins accrus en raison de deux facteurs. D'une part, le développement croissant des paris en direct, à savoir les paris portant sur un événement ou des faits qui sont en cours, dont le résultat n'est pas déjà connu et dont le fait incertain n'est pas déjà survenu, engendre des risques accrus, dès lors que ces paris peuvent être caractérisés par un court intervalle de temps entre la mise et le résultat. D'autre part, les jeux de hasard automatiques visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999 présentent également un risque accru.

B.28.2. Eu égard à l'accroissement des risques liés aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, il n'est pas dépourvu de justification raisonnable de leur imposer de conclure une convention avec la commune et de leur interdire par principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, à l'instar des obligations similaires qui s'appliquaient déjà aux établissements de jeux de hasard de classe II.

Le fait que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les établissements de jeux de hasard de classe II sont soumis à plusieurs égards à des règles différentes, notamment quant à la durée de leur licence respective, n'implique pas que les obligations imposées aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV par les dispositions attaquées seraient disproportionnées.

B.28.3. Le législateur a raisonnablement pu considérer que les risques liés aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ne sont toutefois pas devenus identiques à ceux liés aux établissements de jeux de hasard de classe II.

Il n'est pas dépourvu de justification raisonnable de ne pas étendre à tout établissement de jeux de hasard fixe de classe IV l'interdiction de s'établir à proximité de lieux de culte et de prisons que l'article 36, 4<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999 prévoit pour les établissements de jeux de hasard de classe II. Il en va d'autant plus ainsi qu'une commune peut, si les circonstances locales concrètes le justifient, refuser de conclure une convention avec l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV qui souhaiterait s'établir à proximité d'un lieu de culte ou d'une prison. Les travaux préparatoires exposent en effet :

« L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. Cette convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi, notamment en tenant compte de la proximité de l'établissement de jeux de hasard de classe IV avec par exemple des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des endroits fréquentés par des jeunes, des lieux de culte ou encore des prisons » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 12).

De même, il n'est pas dépourvu de justification raisonnable de permettre aux communes de déroger à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes qui est applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, bien qu'une telle faculté de dérogation n'existe pas à l'égard des établissements de jeux de hasard de classe II.

B.29.1. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.29.2. Le régime transitoire prévu par l'article 36 de la loi du 7 mai 2019 a pour effet que l'obligation pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conclure une convention avec la commune et l'interdiction de principe pour ces établissements de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes s'appliquent aux demandes de licence et de renouvellement de licence qui sont introduites à partir du 25 mai 2021, à savoir deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 2019.

Comme le soulignent les travaux préparatoires, ce régime transitoire est raisonnablement justifié par le souhait de laisser un temps d'adaptation suffisant aux communes et de garantir la sécurité juridique des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV qui étaient en activité lors de l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 2019 (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 28).

B.30. Le neuvième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 7296 ne sont pas fondés.

*La différence de traitement entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires*

B.31.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un neuvième moyen, seconde branche, de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019.

En substance, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires, en ce que seuls les premiers sont soumis à l'obligation de conclure une convention avec la commune et à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes.

B.31.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi du 7 mai 2019, notamment, en ce qu'elle fait naître la différence de traitement précitée.

En substance, elle fait valoir que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires sont des catégories comparables, que la différence de traitement critiquée ne poursuit aucun objectif légitime, que le critère de distinction n'est ni objectif, ni pertinent et que les conséquences pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV sont disproportionnées.

B.32. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'exposent pas en quoi l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution serait violé par les dispositions attaquées.

Le neuvième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

B.33. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs de la partie requérante dans l'affaire n° 7279 sont dirigés contre les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019. En ce qui concerne l'affaire n° 7279, la Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.34. 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.35. Les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires qui sont titulaires d'une licence F2 sont comparables au regard des mesures en cause, dès lors qu'ils peuvent tous deux engager des paris.

B.36. Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 7279, la distinction entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires visés à l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 repose sur un critère objectif.

L'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 5. En dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV précités peuvent également être engagés :

1° les paris sur les événements sportifs et sur les courses hippiques, à titre complémentaire, par les libraires, personnes physiques ou personnes morales, inscrits à la Banque-carrefour des entreprises en qualité d'entreprise commerciale, pour autant qu'ils ne soient pas engagés dans des endroits où des boissons alcoolisées sont vendues pour être consommées sur place.

Le Roi fixe les conditions spécifiques auxquelles les libraires doivent satisfaire pour l'engagement de ces paris. Ils doivent disposer d'une licence de classe F2 ».

La notion de « libraires » doit s'entendre dans le sens courant qui figure dans l'article 16, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, a), de la loi du 10 novembre 2006 « relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services ». Il s'agit des unités d'établissement dont l'activité principale consiste en la vente de journaux, de magazines, de produits de tabac et d'articles pour fumeurs, de cartes téléphoniques et de produits de la Loterie nationale. Par conséquent, il n'y a pas de discordance dans la loi entre le terme français « libraires » et le terme néerlandais « dagbladhandelaars ».

La notion d'activité exercée « à titre complémentaire » doit également s'entendre dans son sens courant, à savoir une activité qui n'est pas exercée à titre principal. Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 7279, il n'y a pas de discordance entre le terme français d'activité exercée « à titre complémentaire » et le terme néerlandais « nevenactiviteit ». Le législateur a valablement pu habiliter le Roi à définir les conditions spécifiques pour qu'il soit question d'une activité exercée « à titre complémentaire ». Les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 « portant modification de la législation relative aux jeux de hasard » (ci-après : la loi du 10 janvier 2010) exposent à cet égard :

« Les libraires ne peuvent engager de paris qu'à titre accessoire. Le Roi doit préciser les conditions plus spécifiques pour qu'il puisse être question d'une activité accessoire. Ces critères doivent au moins concerner la part des paris autorisés conformément à la présente loi par rapport au chiffre d'affaires total de la librairie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 38).

Et :

« [Un membre] cite l'exposé des motifs (DOC 52-1992/001, p. 38) selon lequel les critères qui devront être fixés par le Roi devront au moins concerner la part des paris autorisés par rapport au chiffre d'affaires total de la librairie. L'intervenante estime que le chiffre d'affaires est un critère extrêmement volatile que l'on peut difficilement considérer comme un critère principal pour la détermination du caractère accessoire ou non d'une activité.

Le secrétaire d'État [à la Coordination de la lutte contre la fraude, adjoint au premier ministre, et secrétaire d'État, adjoint au ministre de la Justice] remarque à cet égard que les critères qui seront déterminés par le Roi seront avant tout bel et bien des critères objectifs. Le chiffre d'affaires ne sera pris en compte qu'en cas de contestation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 84).

Il n'appartient pas à la Cour de contrôler la constitutionnalité de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV », que le Roi a pris sur le fondement de cette habilitation.

B.37.1. Le critère de distinction entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires visés à l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 est pertinent au regard des objectifs de limitation des risques d'ordre social et de protection des joueurs qui sont poursuivis par les mesures attaquées.

B.37.2. Les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 exposent :

« - Le type de joueur qui se rend chez un libraire pour engager un pari sur des courses hippiques diffère du type de joueur fréquentant une agence de paris. Une agence de paris accueille les joueurs qui y passent un certain temps pour engager leurs paris, alors que le joueur qui se rend dans une librairie n'y reste que le temps nécessaire pour déposer son pari.

- L'infrastructure d'une librairie diffère de celle d'une agence de paris. Les agences de paris disposent de tables sur lesquelles sont déposés des journaux sportifs permettant aux joueurs d'effectuer un choix avant d'engager leur pari. Elles possèdent par ailleurs des écrans qui permettent aux joueurs de suivre les courses. Ces agences sont équipées de manière à attirer les joueurs, qui viennent y passer leur temps et nouent des contacts avec d'autres joueurs.

- Pour le libraire, l'acceptation de paris peut ne constituer qu'une activité exercée à titre complémentaire, contrairement aux agences de paris, dont c'est l'activité principale. Pour cette raison, le Roi devra préciser les critères et conditions auxquels les libraires devront satisfaire pour qu'il s'agisse d'une activité exercée à titre complémentaire. Ces conditions porteront en tout cas sur des éléments qui ne soient pas de nature à inciter le joueur à rester dans la librairie pour engager un pari. Le Roi pourra par exemple interdire aux libraires d'installer des écrans permettant aux joueurs de suivre les événements sportifs sur lesquels ils parient, ou leur interdire de réserver certaines parties de leur surface commerciale à l'engagement de paris, etc. » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/4, p. 15).

Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2019 exposent à propos des mesures attaquées :

« À noter que ces deux nouvelles conditions ne s'appliquent ni aux librairies et hippodromes, ni aux établissements mobiles de classe IV, et ce, en raison du montant limité de la mise autorisée dans les librairies et du caractère temporaire des hippodromes et des établissements mobiles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14).

B.37.3. Les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent plusieurs caractéristiques qui les distinguent des libraires.

Premièrement, l'engagement de paris constitue en principe l'activité exclusive des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, tandis qu'elle ne constitue qu'une activité accessoire pour les libraires.

Deuxièmement, sur le fondement de l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999, le Roi a pris l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV », qui détermine notamment les conditions applicables à l'engagement de paris par les libraires. Cet arrêté royal limite l'espace des librairies qui peut être occupé pour l'engagement de paris et limite la publicité axée sur cette activité (article 4) et interdit dans les librairies la présence d'écrans de télévision et d'autres supports audiovisuels faisant la promotion des paris ou diffusant les événements auxquels ils ont trait (article 3). Comme le souligne le Conseil des ministres, cette dernière interdiction est de nature à rendre très difficile dans les librairies la pratique des paris en direct, qui, comme il est dit en B.28.1, présentent des risques accrus selon le législateur.

Troisièmement, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, et non les libraires, peuvent exploiter au « maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris » (article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999). Comme il est dit en B.28.1, ces jeux de hasard automatiques présentent des risques accrus selon le législateur.

Quatrièmement, la mise maximale est limitée à 200 euros par jour chez un libraire (article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV »). Cette limite oblige le joueur qui souhaite miser un montant supérieur à 200 euros à se déplacer chez un autre titulaire de licence F2 et elle peut dès lors constituer un frein pour le joueur.

B.37.4. Il ressort de ce qui précède que le législateur a raisonnablement pu considérer que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent des risques plus élevés que les libraires et qu'ils doivent dès lors être soumis à des conditions supplémentaires.

B.38. Enfin, les dispositions attaquées ne produisent pas d'effets disproportionnés à l'égard des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

B.39. Le neuvième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277 n'est pas fondé. Le premier moyen dans l'affaire n° 7279 n'est pas fondé en ce qu'il est dirigé contre les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019.

*La liberté d'établissement, la libre prestation des services et la liberté d'entreprendre*

B.40.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un dixième moyen de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE.

En substance, elles font valoir que les dispositions attaquées portent atteinte au droit au travail, au libre choix d'une activité professionnelle, à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'établissement et que cette atteinte n'est pas raisonnablement justifiée.

B.40.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un troisième moyen de la violation, par la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, de la liberté d'entreprendre consacrée par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et à l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elle fait valoir que les dispositions attaquées ne fixent pas de critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance pour encadrer la décision d'une commune de conclure ou non une convention avec un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV et la décision d'une commune d'octroyer ou non une dérogation à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes.

B.40.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, troisième branche, de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2°, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elle fait valoir que l'obligation pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conclure une convention avec la commune n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi de protection des joueurs. En outre, elle estime que cette obligation ne permet pas d'atteindre de manière cohérente et systématique l'objectif qui est poursuivi, dès lors qu'elle n'est pas applicable aux libraires, aux hippodromes et aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV.

B.40.4. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, quatrième branche, de la violation des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, par l'article 24, 2°, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 2019, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, 3°, de la même loi.

En substance, elle fait valoir que les dispositions attaquées ne précisent pas les critères permettant d'apprécier la proximité avec les établissements d'enseignement, les hôpitaux et les endroits fréquentés par des jeunes et qu'elles n'encadrent pas la faculté de dérogation dont les communes disposent.

B.41. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs de la partie requérante dans l'affaire n° 7279 sont dirigés contre les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019. En ce qui concerne l'affaire n° 7279, la Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.42.1. L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution dispose :

« Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ».

Cette disposition inclut le droit au travail et le droit au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels.

B.42.2. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant n'a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d'industrie ou la liberté d'entreprendre dans les notions de « droit au travail » et de « libre choix d'une activité professionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 15; n° 100-2/4°, pp. 93 à 99; n° 100-2/9°, pp. 3 à 10). Une telle approche découle également du dépôt de différentes propositions de « révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6° garantissant la liberté de commerce et d'industrie » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1930/1; Sénat, S.E. 2010, n° 5-19/1; Chambre, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.42.3. La loi du 28 février 2013, qui a introduit l'article II.3 du Code de droit économique, a abrogé le décret dit d'Allarde des 2-17 mars 1791. Ce décret, qui garantissait la liberté de commerce et d'industrie, a régulièrement servi de norme de référence à la Cour dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.42.4. La liberté d'entreprendre, visée par l'article II.3 du Code de droit économique, doit 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<sup>er</sup>, 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.42.5. 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.42.6. La liberté d'entreprendre est étroitement liée à la libre prestation des services (article 56 du TFUE) et à la liberté d'établissement (article 49 du TFUE).

B.42.7. En l'espèce, la Cour doit contrôler les dispositions attaquées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, la liberté d'établissement et la libre prestation des services.

B.43.1. Dès lors qu'elles soumettent l'exploitation des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV à l'obligation de conclure une convention avec la commune et à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, les dispositions attaquées entraînent une restriction à la liberté d'établissement.

B.43.2. Comme il est dit en B.13.3, une mesure restreignant la liberté d'établissement, et qui est indistinctement applicable, doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ce qui implique qu'elle doit répondre véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique, et elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

B.43.3. Comme il est dit en B.18.3, les dispositions attaquées visent en particulier à limiter les risques d'ordre social liés à l'emplacement des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et à protéger les joueurs. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice citée en B.13.4.1 qu'il s'agit de raisons impérieuses d'intérêt général.

B.43.4. L'obligation de conclure une convention avec la commune et l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes sont des mesures pertinentes au regard des objectifs poursuivis.

En outre, le fait que ces mesures s'appliquent aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, mais non aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV, aux libraires et aux hippodromes, n'implique pas que les objectifs ne seraient pas poursuivis de manière cohérente et systématique. D'une part, il ressort de ce qui est dit en B.35 à B.38 que la non-application de ces mesures aux libraires est raisonnablement justifiée. D'autre part, la non-application de ces mesures aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV et aux hippodromes est raisonnablement justifiée par leur caractère temporaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14) et par le fait que leur emplacement est déjà encadré par la loi du 7 mai 1999, dès lors que les premiers sont exploités sur le lieu de l'événement, de l'épreuve sportive ou de la compétition sportive sur lesquels ils engagent des paris (article 43/4, § 2, alinéas 5 et 6, de la loi du 7 mai 1999) et qu'en ce qui concerne les seconds, les paris sont engagés dans l'enceinte d'un hippodrome (article 43/4, § 5, 2°, de la loi du 7 mai 1999).

B.43.5. La Cour doit encore examiner si les mesures en question sont proportionnées aux objectifs poursuivis.

B.43.6. Eu égard à l'accroissement des risques liés aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV décrit en B.28.1, il n'est pas disproportionné de subordonner l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV à la conclusion d'une convention avec la commune et à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes.

B.43.7. Dès lors que ces mesures constituent deux des conditions à respecter pour l'octroi d'une licence F2 (article 43/5, alinéa 1<sup>er</sup>, 5° et 6°, de la loi du 7 mai 1999), il convient également de prendre en considération la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle il découle du principe de proportionnalité qu'un régime d'autorisation administrative préalable en ce qui concerne l'offre de certains types de jeux de hasard doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne puisse être utilisé de manière arbitraire (CJUE, 24 janvier 2013, C-186/11 et C-209/11, *Stanleybet International Ltd e.a.*, point 47).

Lorsqu'elle décide de conclure une convention avec un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, la commune exerce une compétence discrétionnaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 7). Cette compétence est suffisamment encadrée pour éviter le risque d'arbitraire.

Tout d'abord, le pouvoir d'appréciation de la commune est limité par les objectifs poursuivis par la loi du 7 mai 1999.

En outre, la notion de « proximité » entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les établissements d'enseignement, les hôpitaux et les endroits fréquentés par des jeunes n'est pas à ce point vague qu'elle ferait courir un risque d'arbitraire. Cette notion, qui doit s'entendre dans son sens courant évoquant une distance peu importante, doit s'apprécier au regard des circonstances locales concrètes. De même, la faculté de dérogation reconnue à la commune lui permet également de tenir compte des circonstances locales concrètes, ainsi que des conditions prévues dans la convention conclue avec l'établissement :

« Une dérogation à cette condition est toutefois possible sur base d'une motivation de la commune. Si dans la convention qu'elle a pris avec l'établissement, la commune a pris suffisamment de mesures de protection vis-à-vis du joueur potentiel, il peut être dérogé à cette condition, par exemple, si un établissement veut s'établir à proximité d'une école et que la commune a prévu des heures d'ouverture qui ne permettent pas à des jeunes de s'y rendre pendant ou juste avant et après les cours. La commune doit motiver expressément sa décision de ne pas interdire d'établissement à proximité des établissements d'enseignement, d'hôpitaux et, d'endroits fréquentés par des jeunes » (*Doc. parl., Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14*).

Enfin, la commune doit notamment respecter les principes généraux de bonne administration, comme l'obligation de motivation. Cette dernière suppose un exposé suffisant des motifs qui fondent la décision de la commune, de façon à ce que les intéressés puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent.

B.44. Les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE.

B.45. Il ressort également de ce qui précède que les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre et qu'à supposer que les dispositions attaquées entraînent une restriction à la libre prestation des services, elles ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 56 du TFUE.

B.46. Le dixième moyen dans l'affaire n° 7277, le troisième moyen dans l'affaire n° 7279 et le second moyen, troisième et quatrième branches, dans l'affaire n° 7289 ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne l'obligation d'enregistrement applicable dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (onzième et douzième moyens dans l'affaire n° 7277; premier moyen dans l'affaire n° 7279; second moyen dans l'affaire n° 7280; second moyen, cinquième branche, dans l'affaire n° 7289)*

*La disposition attaquée et son contexte*

B.47.1. L'article 31 de la loi du 7 mai 2019 modifie l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et dispose :

« À l'article 62, de la [loi du 7 mai 1999], modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 1<sup>er</sup>, les mots ' des classes I et II ' sont remplacés par les mots ' des classes I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ';

2° dans l'alinéa 6, les mots ' de classe I ou II ' sont remplacés par les mots ' de classe I, II ou de classe IV pour les établissements de jeux de hasard fixes ' ».

Cette disposition rend l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. L'article 62 de la loi du 7 mai 1999 impose aux établissements de jeux de hasard de classes I et II et désormais également aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conserver une copie du document d'identité que le joueur doit présenter et de tenir un registre reprenant certaines informations relatives aux joueurs. Tel qu'il a été modifié par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Complémentairement à ce qui est prévu à l'article 54, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, des nom complet, prénoms, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre.

L'exploitant fait signer ce registre par la personne concernée.

Une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur doit être conservée pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu de celui-ci.

Le Roi détermine les modalités pratiques d'admission et d'enregistrement des joueurs.

Il arrête les conditions d'accès aux registres.

L'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait de la licence de classe I, II ou de classe IV pour les établissements de jeux de hasard fixes par la commission.

Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs pour la pratique de jeux de hasard via un réseau de communication électronique ainsi que les conditions que le registre doit remplir ».

B.47.2. Comme son premier alinéa l'indique, l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 doit être lu en combinaison avec l'article 54 de la même loi. Cette dernière disposition concerne les interdictions d'accéder à certains établissements de jeux de hasard et de pratiquer certains jeux de hasard qui sont applicables aux mineurs ou aux personnes de moins de 21 ans (article 54, § 1<sup>er</sup>), aux magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions (article 54, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>) et aux personnes exclues par la Commission des jeux de hasard (article 54, § 3 et 4).

Certaines de ces interdictions, notamment celles qui sont applicables aux personnes exclues par la Commission des jeux de hasard, portent uniquement sur les jeux de hasard « pour lesquels une obligation d'enregistrement existe », à savoir : (1) les jeux de hasard pratiqués dans les établissements de jeux de hasard visés à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, (2) les paris qui font l'objet d'une mise supérieure à un montant fixé par le Roi (article 43/4, § 3, de la loi du 7 mai 1999), étant précisé que ce montant a été fixé à 1 000 euros par l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant le montant ou la contrepartie de la mise de paris pour laquelle une obligation d'enregistrement existe ainsi que le contenu et les modalités de cet enregistrement » et (3) les jeux de hasard exploités au moyen des instruments de la société de l'information (article 43/8, § 2, 2°, de la loi du 7 mai 1999). En soumettant les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV à l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 rend applicable à ces établissements les interdictions qui portent sur les jeux de hasard « pour lesquels une obligation d'enregistrement existe ».

B.47.3. En outre, l'article 55 de la loi du 7 mai 1999 prévoit la création d'un système de traitement des informations concernant les personnes visées à l'article 54 de la même loi. Aux termes de l'article 55, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, les finalités de ce système sont, d'une part, « de permettre à la commission des jeux de hasard d'exercer les missions qui lui sont attribuées par la présente loi » et, d'autre part, « de permettre aux exploitants et au personnel des établissements de jeux de hasard de contrôler le respect des exclusions visées à l'article 54 ». Ce système de traitement est le système EPIS (« *Excluded Persons Information System* »), qui a été créé par l'arrêté royal du 15 décembre 2004 « relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II ».

B.47.4. Le commentaire de l'article 19 du projet de loi, devenu l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, expose :

« L'article 19 étend l'application de l'*Excluded Persons Information System* (EPIS), à tous les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. EPIS qui regroupe tous les joueurs exclus, est utilisé actuellement à l'entrée d'un casino (classe I) ou d'une salle de jeux automatiques (classe II) réel ou virtuel, ou bien d'une agence de paris virtuelle. Les nom, prénom et date de naissance du joueur doivent obligatoirement être enregistrés dans EPIS afin de vérifier s'il peut être admis.

À noter que cette vérification peut se faire à l'entrée de l'établissement de jeu de hasard mais également au comptoir. Un contrôle doit être effectué avant qu'un joueur ne puisse jouer à une machine ou parier par exemple.

EPIS a prouvé qu'il constitue un outil très efficace dans la lutte contre la dépendance au jeu et il est indispensable pour renforcer la protection du joueur.

Dans son avis 36/2018 du 2 mai 2018, la Commission de la protection de la vie privée considère que l'élargissement du spectre d'EPIS est proportionnel au regard de la finalité d'EPIS qui est la protection des joueurs » (*Doc. parl., Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 16-17*).

*Le droit au respect de la vie privée*

B.48. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un douzième moyen de la violation, par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 5, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD) et avec l'article 28, 3°, 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).

Dans une première branche, elles font valoir en substance que l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, rendu applicable par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, habilite le Roi à déterminer des éléments essentiels liés à la tenue du registre et à sa consultation.

Dans une seconde branche, elles font valoir en substance que la disposition attaquée n'est ni pertinente ni proportionnée au regard de l'objectif de protection des joueurs qui est poursuivi.

B.49.1. 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 ».

B.49.2. 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 ».

B.49.3. 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.

B.49.4. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelle et conventionnelle 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.49.5. Le droit au respect de la vie privée n'est toutefois pas absolu. L'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit, pourvu 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.

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.49.6. L'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD dispose :

« Les données à caractère personnel doivent être :

[...]

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

B.49.7. L'article 28, 3°, de la loi du 30 juillet 2018 dispose :

« Les données à caractère personnel sont :

[...]

3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

B.50. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si la Cour est compétente pour connaître d'une violation de la loi du 30 juillet 2018, lue en combinaison avec l'article 22 de la Constitution, il y a lieu de constater que les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'indiquent pas en quoi l'article 28, 3°, de cette loi contiendrait des garanties distinctes de celles qui sont prévues par les autres dispositions visées dans le moyen et qui seraient pertinentes au regard de la problématique litigieuse.

B.51. En ce qu'elle impose aux personnes se rendant dans un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV de présenter un document d'identité, dont l'exploitant doit conserver la copie pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu, et de communiquer certaines données à caractère personnel, que l'exploitant doit inscrire dans un registre, la disposition attaquée entraîne une ingérence dans le droit au respect de la vie privée.



La Cour doit dès lors examiner si cette ingérence répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique, si elle est prévue par une disposition législative suffisamment précise et si elle est proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.52. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.47.4 que la disposition attaquée vise à protéger les joueurs. Cette disposition a pour conséquence que les interdictions d'accès visées à l'article 54, §§ 3 et 4, de la loi du 7 mai 1999 s'appliquent dorénavant aussi aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. Le contrôle d'identité prescrit en vertu de la disposition attaquée permet, grâce au système EPIS visé à l'article 55 de la loi du 7 mai 1999 et mentionné en B.47.3, de vérifier si la personne en question se trouve dans l'une des situations qui donnent lieu à une interdiction d'accès. Les travaux préparatoires soulignent à cet égard qu'« EPIS a prouvé qu'il constitue un outil très efficace dans la lutte contre la dépendance au jeu et il est indispensable pour renforcer la protection du joueur » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17).

Il s'ensuit que la disposition attaquée répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.53.1. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.53.2. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 57; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 99).

Toute personne doit dès lors avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

B.53.3. L'article 62, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999, rendu applicable par la disposition attaquée aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, détermine les données à caractère personnel qui doivent être inscrites dans le registre que l'exploitant doit tenir. L'article 62, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 impose à l'exploitant de conserver une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu.

B.53.4. Les finalités du contrôle d'identité et les finalités de l'enregistrement des données à caractère personnel en question et de la conservation d'une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur, qui sont liés à ce contrôle, ainsi que les personnes habilitées à avoir accès à ces informations, sont déterminées à suffisance par la lecture combinée des articles 54, 55 et 62 de la loi du 7 mai 1999, lus à la lumière des travaux préparatoires cités en B.52. Il s'agit, d'une part, des exploitants et du personnel des établissements de jeux de hasard concernés afin de contrôler le respect des exclusions visées à l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 et, d'autre part, de la Commission des jeux de hasard afin d'exercer les missions qui lui sont attribuées par la loi du 7 mai 1999. Relève en particulier de cette mission, en vertu des articles 15/2, § 1<sup>er</sup>, et 15/3 de la loi du 7 mai 1999, le contrôle du respect de cette même loi et de ses arrêtés d'exécution. L'enregistrement des données à caractère personnel et la conservation d'une copie de la pièce révélant l'identité du joueur permettent à la Commission des jeux de hasard de savoir qui a eu accès aux établissements de jeux de hasard en question et dès lors de contrôler que ces établissements respectent les interdictions d'accès applicables en vertu de l'article 54 de la loi du 7 mai 1999. À cet égard, l'article 62, alinéa 6, de la loi du 7 mai 1999 dispose également que « l'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait de la licence de classe I, II ou de classe IV pour les établissements de jeux de hasard fixes par la Commission [des jeux de hasard] ».

B.53.5. La disposition attaquée ne prévoit toutefois aucune durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999. En outre, elle ne prévoit aucune durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur, dès lors que l'article 62, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit seulement une durée minimale de conservation de cinq ans à dater de la dernière activité de jeu du joueur.

B.54. L'article 31 de la loi du 7 mai 2019 viole l'article 22 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur.

B.55.1. La Cour examine à présent la proportionnalité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée, uniquement en ce que cet examen pourrait aboutir à un constat de violation plus étendu que celui mentionné en B.54.

B.55.2. Il n'est pas disproportionné d'étendre aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV les obligations en matière de contrôle d'identité et de conservation des données à caractère personnel prévues à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, dès lors que le législateur a également voulu interdire l'accès à ces établissements aux personnes qui sont exclues par la Commission des jeux de hasard sur la base de l'article 54, §§ 3 et 4, de la loi du 7 mai 1999, eu égard à l'accroissement, décrit en B.28.1, des risques liés à ces établissements. À défaut d'identification des joueurs et, partant, de possibilité de vérifier si l'intéressé figure dans le système EPIS visé à l'article 55 de la loi du 7 mai 1999 et mentionné en B.47.3, l'interdiction et les exclusions prévues à l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 seraient largement privées d'effets pratiques. Ainsi qu'il est mentionné en B.53.4, l'enregistrement des données à caractère personnel en question permet à la Commission des jeux de hasard de contrôler le respect de la loi du 7 mai 1999 et de ses arrêtés d'exécution, en particulier l'article 54 de cette même loi.

En outre, il n'est pas disproportionné que l'identification et l'enregistrement s'effectuent lors de l'accès à l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, dès lors qu'un tel établissement a en principe pour destination exclusive l'engagement de paris et que le législateur a donc raisonnablement pu considérer que les personnes qui y entrent le font en principe pour parier.

Enfin, les données à caractère personnel qui doivent être inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 sont pertinentes et nécessaires au regard des objectifs poursuivis. En effet, ces données à caractère personnel permettent de vérifier si la personne concernée figurait dans le système EPIS mentionné en B.47.3 et devait donc se voir refuser l'accès à l'établissement de jeux de hasard.

B.56. Il y a lieu d'annuler l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 uniquement en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur.

Le douzième moyen dans l'affaire n° 7277 n'est pas fondé pour le surplus.

*Le principe d'égalité et de non-discrimination, la liberté d'entreprendre, la liberté d'établissement et la libre prestation des services*

B.57.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un onzième moyen de la violation, par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie consacré par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et avec le droit au libre choix d'une activité professionnelle consacré par l'article 23 de la Constitution.

Dans une première branche, elles font grief à la disposition attaquée de traiter de manière identique, d'une part, les établissements de jeux de hasard de classes I et II et, d'autre part, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, en ce qu'ils sont tous soumis à l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, alors qu'ils ne présentent pas les mêmes risques.

Dans une deuxième branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée, en ce que l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'applique uniquement pour l'entrée dans la salle de jeux en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classes I et II, alors qu'elle s'applique pour l'entrée dans l'établissement lui-même en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Dans une troisième branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée, en ce qu'elle impose l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et non à la Loterie Nationale, aux librairies, aux hippodromes et aux établissements de jeux de hasard de classe III.

B.57.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi du 7 mai 2019, notamment, en ce qu'elle fait naître une différence de traitement injustifiée en imposant l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et non aux librairies.

B.57.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 prend un second moyen de la violation, par l'article 31, 1°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et du principe constitutionnel de proportionnalité, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En substance, elle fait valoir que la disposition attaquée a pour effet d'encourager les joueurs à se diriger vers d'autres offres où les contrôles qu'elle prévoit ne sont pas applicables, comme les librairies ou les établissements de jeux de hasard de classe III, voire vers l'offre illégale.

B.57.4. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, cinquième branche, de la violation, par l'article 31, 1° et 2°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elle fait valoir que la disposition attaquée entraîne une restriction injustifiée à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

B.58. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs de la partie requérante dans l'affaire n° 7279 sont dirigés contre l'article 31 de la loi du 7 mai 2019. En ce qui concerne l'affaire n° 7279, la Cour limite dès lors son examen à cette disposition.

B.59. La Cour examine les moyens conjointement, uniquement en ce qu'ils pourraient aboutir à un constat de violation plus étendu que celui qui est mentionné en B.54.

B.60.1. La Cour examine d'abord, d'une part, l'identité de traitement entre les établissements de jeux de hasard de classes I et II et les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV en ce qui concerne l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et, d'autre part, la différence de traitement entre ces établissements quant aux modalités de cette obligation.

B.60.2. Il ressort de ce qui est dit en B.55.2 qu'il n'est pas dépourvu de justification raisonnable d'étendre aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 qui était déjà applicable aux établissements de jeux de hasard de classes I et II.

B.60.3. Il n'est pas dépourvu de justification raisonnable que l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'applique lors de l'entrée dans les salles de jeux en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classes I et II et qu'elle s'applique lors de l'entrée dans l'établissement lui-même en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

En effet, les articles 32, point 4, et 37, point 4, de la loi du 7 mai 1999 obligent les établissements de jeux de hasard de classes I et II à séparer entièrement et rigoureusement la salle de jeux des espaces ayant une autre affectation à l'intérieur de l'établissement ainsi que des espaces extérieurs à l'établissement qui sont accessibles au public, en ce sens qu'il ne peut en aucun cas être possible d'avoir, de l'extérieur de la salle de jeux, une vue sur les jeux de hasard.

Comme il est dit en B.55.2, dès lors qu'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV a en principe pour destination exclusive l'engagement de paris, le législateur a raisonnablement pu considérer que les personnes qui y entrent le font en principe pour parier et il a dès lors raisonnablement pu prévoir que l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'effectue lors de l'entrée dans l'établissement. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes dans l'affaire n° 7277, il n'en découle pas que ce contrôle doit s'effectuer sur le trottoir, dès lors qu'il ressort des travaux préparatoires qu'il peut s'effectuer à l'entrée ou au comptoir vers lequel la personne doit alors être dirigée dès qu'elle entre dans l'établissement :

« À noter que cette vérification peut se faire à l'entrée de l'établissement de jeu de hasard mais également au comptoir. Un contrôle doit être effectué avant qu'un joueur ne puisse jouer à une machine ou parier par exemple » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17).

B.61.1. La Cour examine à présent la différence de traitement entre, d'une part, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et, d'autre part, les librairies, les hippodromes, les établissements de jeux de hasard de classe III et la Loterie Nationale.

B.61.2. En ce qui concerne les libraires, auxquels l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas, le ministre de la Justice a exposé lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée :

« Le projet de loi vise également à instaurer le système d'enregistrement EPIS dans les agences de paris. Il est évident que cela ne s'arrêtera pas là; sous la prochaine législature, il faudra également prendre des mesures quant à l'application généralisée de l'EPIS, pour les marchands de journaux, par exemple. Notons toutefois qu'il existe une restriction dans la mesure où ceux-ci peuvent proposer des paris à titre d'activité complémentaire » (*Doc. parl., Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 27*).

Et :

« Le ministre revient enfin sur le risque de discrimination lié aux contrôles EPIS qui sera étendu aux agences de paris mais pas aux marchands de journaux indépendants.

Ce contrôle est en effet réservé aux agences de paris. C'est en effet leur activité principale, contrairement aux marchands de journaux. Cela justifie donc qu'un contrôle s'impose davantage pour les agences de paris que pour les marchands de journaux. Cependant, le ministre est convaincu qu'à terme, le contrôle EPIS devra être élargi aux marchands de journaux et aux cafés » (*ibid.*, pp. 29-30).

Pour les motifs exprimés en B.35 à B.38, la différence de traitement examinée entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires est raisonnablement justifiée.

B.61.3. En ce qui concerne les hippodromes, la non-application de l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 est raisonnablement justifiée par le caractère temporaire de l'activité d'engagement de paris qui y est exercée. En outre, une obligation d'enregistrement s'y applique pour les paris dont la mise est supérieure au montant ou à la contrepartie de 1 000 euros, qui a été fixé par le Roi sur la base de l'article 43/4, § 3, de la loi du 7 mai 1999 (arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant le montant ou la contrepartie de la mise de paris pour laquelle une obligation d'enregistrement existe ainsi que le contenu et les modalités de cet enregistrement » et article 7 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV »).

B.61.4. En ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classe III (débits de boissons), la non-application de l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 est raisonnablement justifiée eu égard, non seulement, à la difficulté pratique de la mettre en œuvre, mais surtout à la circonstance que la fréquentation des débits de boissons n'est pas principalement motivée par les jeux de hasard.

B.61.5. En ce qui concerne la comparaison que les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 opèrent entre les paris engagés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les paris organisés par la Loterie Nationale, il convient de constater que les paris organisés par la Loterie Nationale sont par principe soumis à la loi du 7 mai 1999 (voy. l'arrêt de la Cour n° 33/2004 du 10 mars 2004, B.8.2). Il s'ensuit que les paris que la Loterie Nationale organise dans le monde réel ne peuvent être engagés qu'auprès d'un titulaire de licence F2. Lorsque ces paris sont engagés dans un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'applique, de sorte que la différence de traitement alléguée est à cet égard inexistante.

B.62. Il ressort également de ce qui précède qu'à supposer que la disposition attaquée entraîne une restriction à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, lues en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, celle-ci est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, à savoir la protection des joueurs, elle est pertinente au regard de cet objectif et elle ne produit pas d'effets disproportionnés.

B.63. Le onzième moyen dans l'affaire n° 7277, le second moyen dans l'affaire n° 7280 et le second moyen, cinquième branche, dans l'affaire n° 7289 ne sont pas fondés. Le premier moyen dans l'affaire n° 7279 n'est pas fondé en ce qu'il est dirigé contre l'article 31 de la loi du 7 mai 2019.

*En ce qui concerne la compétence de la Commission des jeux de hasard d'interdire certains paris (sixième moyen dans l'affaire n° 7277; second moyen, première branche, dans les affaires n°s 7289 et 7291; troisième moyen dans l'affaire n° 7296)*

*La disposition attaquée*

B.64.1. L'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, habilite la Commission des jeux de hasard à interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Il dispose :

« La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés ».

B.64.2. Les travaux préparatoires exposent :

« Le nouvel alinéa 3 permet à la Commission des jeux de hasard de mettre un terme à certains événements soupçonnés d'être 'exposés à la fraude'. Dans ce cas, le titulaire de licence concerné doit en être informé. Il s'agit de tous les paris possibles, quelle que soit la manière employée pour les proposer.

À titre d'exemple, si un audit montre que d'importantes irrégularités ont eu lieu dans une certaine catégorie d'événements qui peuvent compromettre le bon déroulement de l'événement, et que l'on s'attend à ce que ces irrégularités se produisent également dans l'avenir, la commission peut estimer que ce type d'événements est exposé à la fraude. Il ne s'agit donc pas d'un seul événement spécifique mais plutôt de certaines catégories d'événement, comme des matchs de tennis dans de petits tournois hors de la vue des caméras. Une telle exposition à la fraude ainsi estimée sera en général également publiée via une note informative sur le site internet de la Commission des jeux de hasard » (*Doc. parl., Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/004, pp. 18-19*).

*Le troisième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7296*

B.65. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un troisième moyen, première branche, de la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019.

Elles font valoir que les paris en direct étaient auparavant interdits et que la disposition attaquée a pour effet de les autoriser, ce qui engendre un recul significatif du degré de protection des joueurs et dès lors du droit à la protection de la santé, qui n'est pas justifié par un motif d'intérêt général.

B.66. Avant sa modification par la loi du 7 mai 2019, l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il avait été inséré par l'article 22 de la loi du 10 janvier 2010, disposait :

« Il est interdit d'organiser des paris concernant un événement ou une activité contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Il est interdit d'organiser des paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu ».

Les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 exposent :

« L'article 43/1 définit les paris qui sont autorisés. En vue de la politique de canalisation visant à rendre la réglementation belge conforme à la jurisprudence en vigueur de la Cour Européenne de Justice, il est préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris.

Des paris peuvent être organisés sur des événements sportifs, sur des courses hippiques et des événements autres que sportifs qui ne sont pas contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Les combats de coqs ne sont pas conciliables avec l'ordre public ou les bonnes mœurs.

Actuellement, seuls les paris mutuels et les paris à cote fixe sont présents sur le marché belge (à l'exception des paris sur les courses hippiques) » (*Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 33).

L'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, dispose :

« La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés ».

B.67. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, les paris en direct étaient autorisés ou non, il suffit de constater qu'il n'est pas démontré que la disposition attaquée impliquerait un recul considérable du niveau de protection existant du droit à la protection de la santé des joueurs. En effet, la disposition attaquée ne règle pas le concept des paris en direct mais habilite de manière générale la Commission des jeux de hasard à interdire les paris si le bon déroulement de l'événement ne peut être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude.

B.68. Le troisième moyen, première branche, dans l'affaire n<sup>o</sup> 7296 n'est pas fondé.

*Le sixième moyen, seconde branche, dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277, et le troisième moyen, deuxième et troisième branches, dans l'affaire n<sup>o</sup> 7296*

B.69.1. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7277 prennent un sixième moyen, seconde branche, de la violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution par l'article 20, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019.

En substance, elles font valoir que la disposition attaquée viole le principe de légalité en matière pénale, en ce qu'elle habilite la Commission des jeux de hasard à édicter des interdictions qui sont pénalement sanctionnées, que cette habilitation ne porte pas sur des points de détail et qu'elle ne permet d'anticiper ce qui sera considéré comme une infraction.

B.69.2. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7296 prennent un troisième moyen, deuxième et troisième branches, de la violation, par l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, de l'article 12 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et des articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution.

En substance, les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7296 font grief à la disposition attaquée de déléguer de manière imprécise à la Commission des jeux de hasard la faculté d'édicter des interdictions qui sont pénalement sanctionnées et de lui attribuer un pouvoir réglementaire.

B.70. La Cour examine les moyens conjointement.

B.71. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.64.2 que l'interdiction que la Commission des jeux de hasard peut imposer sur la base de l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 concerne des catégories d'événements. Une telle interdiction a une portée réglementaire.

L'article 64 de la loi du 7 mai 1999 érige en infraction pénale le non-respect de l'article 43/1 de la même loi et, partant, le non-respect d'une interdiction imposée par la Commission des jeux de hasard sur la base de cette disposition. L'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, relève dès lors du champ d'application de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.72. Les articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes.

B.73.1. En attribuant au pouvoir législatif la compétence pour déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle de la disposition constitutionnelle et de la disposition internationale précitées procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.73.2. Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation à un autre organe n'est pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.74. La disposition attaquée a fait l'objet de la discussion suivante en commission :

« L'orateur demande ce qu'on entend par exemple comme étant des paris exposés à la fraude.

[Un deuxième membre] fait référence à la justification qui mentionne notamment la catégorie des matches de tennis dans de petits tournois hors de la vue des caméras. Cela les rend plus exposés à la fraude.

[Un troisième membre] demande comment on va gérer ceci de manière concrète. Le pari (et notamment le live betting) est autorisé, y compris lors des matches de première division de football. La Commission des jeux de hasard va-t-elle aussi oser interdire ces paris si on se rend compte que ces matches de football sont exposés à la fraude ? L'orateur se demande si cet article ne va pas être sujet à des problèmes d'interprétation.

[Le deuxième membre] indique que ce sera à la Commission des jeux de hasard à se pencher sur cette question. En cas de fraude, elle devra donc s'y attaquer. Cet article le permet désormais.

[Un quatrième membre] confirme cela. La plateforme fédérale ' *Match fixing* ' a demandé à toutes les fédérations de désigner une personne de référence sur cet aspect. Le but est que les fédérations et le parquet s'attaquent ensemble à la problématique. L'oratrice constate aussi qu'en pratique, la plupart des fédérations ont déjà agi avec des résultats. On peut donc agir désormais en cas de suspicions de fraude.

[Le troisième membre] demande ce que signifie cette interdiction de la Commission: sera-ce une décision définitive ou temporaire ? Y aura-t-il des conditions attachées à cette interdiction ? La base légale n'est pas très détaillée sur ce point.

[Le deuxième membre] ajoute qu'il s'agit de mettre en terme à certains événements soupçonnés d'être exposés à la fraude ou à certaines catégories d'événements. Il y a donc une marge de manœuvre. La justification est claire la dessus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 57-58).

B.75. En prévoyant que l'interdiction que la Commission des jeux de hasard peut édicter, dont le non-respect est pénalement sanctionné, ne peut porter que sur des possibilités spécifiques de paris exposées à la fraude ou que sur des paris portant sur un événement dont le bon déroulement ne peut pas être garanti, le législateur a suffisamment précisé le comportement punissable.

Le législateur a également précisé l'objectif de l'habilitation attaquée ainsi que les limites dans lesquelles celle-ci a été accordée. À la lumière des travaux préparatoires cités en B.64.2 et en B.74, les notions employées par la disposition attaquée sont suffisamment précises pour encadrer l'habilitation confiée à la Commission des jeux de hasard.

B.76. En exécution de l'habilitation qui lui est conférée, la Commission des jeux de hasard doit déterminer concrètement les possibilités spécifiques de paris exposées à la fraude ou les paris portant sur un événement dont le bon déroulement ne peut pas être garanti qu'elle entend interdire, de sorte que ce sont les paris visés par ces décisions de la Commission des jeux de hasard qui sont interdits. L'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit en outre que les titulaires de licence concernés sont immédiatement informés de ces décisions de la Commission des jeux de hasard.

La condition qu'un fait punissable doit être défini en des termes clairs ne se trouve remplie que lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Seul le contrôle d'une interdiction spécifique permet de déterminer si la formulation choisie par la Commission des jeux de hasard est à ce point vague qu'elle violerait le principe de légalité en matière pénale. Ce contrôle ressortit à la compétence des juridictions administratives et judiciaires.

B.77. Enfin, eu égard à la technicité et au caractère évolutif que la matière peut présenter, le législateur a valablement pu confier cette compétence à la Commission des jeux de hasard.

B.78. Le sixième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277 et le troisième moyen, deuxième et troisième branches, dans l'affaire n° 7296 ne sont pas fondés.

*Le sixième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 et le second moyen, première branche, dans les affaires n°s 7289 et 7291*

B.79.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un sixième moyen, première branche, de la violation, par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 10, 11, et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE.

En substance, elles font valoir que la disposition attaquée porte atteinte au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'établissement, en ce qu'elle laisse une marge d'appréciation trop importante à la Commission des jeux de hasard.

B.79.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 prennent un second moyen, première branche, de la violation, par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elles font grief à la disposition attaquée de ne pas préciser les circonstances dans lesquelles la Commission des jeux de hasard peut interdire certains paris.

B.80. La Cour examine les moyens conjointement.

B.81. La Cour doit en l'espèce contrôler la disposition attaquée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, la liberté d'établissement et la libre prestation des services.

B.82. Pour les motifs mentionnés en B.75 et B.76, il y a lieu de constater que l'habilitation confiée à la Commission des jeux de hasard d'interdire des paris si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude ou si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti est suffisamment encadrée pour éviter le risque d'arbitraire.

En outre, les décisions que la Commission des jeux de hasard peut adopter sur la base de la disposition attaquée peuvent faire l'objet d'un recours en annulation, assorti le cas échéant d'une demande de suspension ordinaire ou d'extrême urgence, devant le Conseil d'État et elles peuvent être contrôlées par toute juridiction sur le fondement de l'article 159 de la Constitution.

B.83. Enfin, la disposition attaquée est proportionnée aux objectifs légitimes de protection des joueurs et de lutte contre la fraude qu'elle poursuit.

B.84. Le sixième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277, et le second moyen, première branche, dans les affaires n°s 7289 et 7291, ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne les titulaires de licence auxquels le parieur peut s'adresser (quatrième moyen dans l'affaire n° 7296)*

B.85. L'article 43/1, alinéa 4, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, dispose : « En ce qui concerne le pari pris dans le monde réel, le joueur choisit le titulaire de la licence concerné auquel il s'adresse s'il a des questions ou des remarques sur son exploitation ».

B.86. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un quatrième moyen de la violation par cette disposition des articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elles font valoir que l'engagement de paris ne peut pas avoir lieu via des instruments de la société de l'information mais qu'il doit nécessairement avoir lieu dans l'établissement physique d'un titulaire de licence F2. Selon elles, la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les joueurs qui engagent des paris dans le monde réel, qui peuvent adresser leurs questions et remarques au titulaire de la licence F1 ou au titulaire de la licence F2 et, d'autre part, les joueurs qui font usage d'instruments de la société de l'information, qui peuvent adresser leurs questions uniquement au titulaire de la licence F1+ et non au titulaire de la licence F2.

B.87. L'article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 6 à 7, de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Il existe neuf classes de licences et trois licences supplémentaires :

[...]

6. la licence de classe F1 permet, pour des périodes de neuf ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation de l'organisation des paris;

6/1. la licence supplémentaire de classe F1+ permet, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information;

6/2. la licence de classe F1P permet, aux conditions qu'elle détermine et aux conditions fixées pour les licences de classe F1, et le cas échéant F1+, l'exploitation de l'organisation de paris sur les courses hippiques;

7. la licence de classe F2 permet, pour des périodes renouvelables de trois ans, aux conditions qu'elle détermine, l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile. Cette licence permet également l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV dans les cas visés à l'article 43/4, § 5, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>. Pour cette licence, des périodes renouvelables de trois ans sont également prévues.

[...] ».

L'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1<sup>er</sup>. La commission peut octroyer à un titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, au maximum une licence supplémentaire, respectivement A+, B+ et F1+, pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information. La licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel.

Toutefois, à l'exception de ce qui concerne les jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer des critères d'exploitation distincts pour les licences supplémentaires par rapport aux licences octroyées pour l'exploitation des jeux de hasard dans le monde réel.

§ 2. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

1<sup>o</sup> les conditions qualitatives auxquelles le demandeur doit satisfaire et qui portent au moins sur les éléments suivants :

- a) la solvabilité du demandeur;
- b) la sécurité des opérations de paiement entre l'exploitant et le joueur;
- c) la politique de l'exploitant concernant l'accessibilité de groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard;
- d) le règlement des plaintes;
- e) les modalités relatives à la publicité;
- f) le respect de toutes ses obligations fiscales;

2<sup>o</sup> les conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts et qui portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur, le contrôle de l'âge, les jeux offerts, les règles de jeu, le mode de paiement et le mode de distribution des prix;

3<sup>o</sup> les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard exploités, qui portent au minimum sur la condition selon laquelle les serveurs sur lesquels les données et la structure du site web sont gérées se trouvent dans un établissement permanent sur le territoire belge;

4<sup>o</sup> quels jeux peuvent être exploités;

5<sup>o</sup> les modalités de l'information des joueurs, concernant la légalité des jeux offerts par le biais des instruments de la société de l'information;

§ 3. La durée de validité des licences supplémentaires est liée à la durée de validité respective de la licence de classe A, B ou F1.

§ 4. La commission tient à jour une liste des licences supplémentaires délivrées, qui est consultable par toute personne qui en fait la demande ».

B.88. Les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 exposent que l'objectif du législateur est de lutter contre la prolifération des paris en ligne au moyen d'une politique de licence cohérente et correctement contrôlée :

« Le développement des moyens de communication électronique, comme le téléphone mobile, la télévision interactive et surtout l'Internet, a permis de faciliter sensiblement l'organisation de jeux de hasard et de paris.

La loi du 7 mai 1999 ne réglemente pas l'autorisation des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information (dont l'internet). De ce fait, ils sont en principe interdits. En pratique, on assiste néanmoins à une multiplication débridée des jeux de hasard proposés par le biais de l'Internet. Les paris en ligne constituent à cet égard la tendance la plus récente.

Le seuil de l'offre en ligne est très bas: elle est accessible à tout moment et le joueur ne doit pas se déplacer. En outre, le jeu se déroule de manière totalement anonyme, de sorte que le joueur peut plus rapidement succomber à la tentation du jeu.

Le projet de nouvelle loi sur les jeux de hasard vise à canaliser la prolifération des jeux en ligne par le biais d'une politique cohérente et correctement contrôlée de licences. À cette fin, les jeux de hasard via Internet seront réservés à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également. Seules les entités qui disposent d'une licence dans le monde réel peuvent offrir ce type d'activité dans le monde virtuel. Ainsi, un exploitant de casino qui dispose d'une licence supplémentaire ne pourra offrir que des jeux de casino via Internet et non des paris, par exemple. Comme dans le monde réel, la Commission des jeux de hasard contrôlera également le bon déroulement et l'organisation des jeux de hasard dans le monde virtuel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, pp. 6-7).

B.89. Eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur, les articles 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 6/1, et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 doivent être interprétés en ce sens que la licence F1+ permet l'organisation et l'engagement de paris via des instruments de la société de l'information.

Cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires de la disposition attaquée :

« Le législateur a choisi de distinguer dans le monde réel l'organisation de paris de l'engagement de paris, de sorte que deux licences différentes sont respectivement disponibles à l'article 25 de la loi sur les jeux de hasard. La licence de classe F1 doit être octroyée à l'organisateur de paris, la licence de classe F2 à la personne qui propose au client les paris de l'organisateur. Cette distinction n'existe pas pour les paris en ligne, le titulaire de licence de classe F1+ se chargeant tant de l'organisation que de l'engagement des paris » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/004, p. 19).

B.90. Dès lors qu'il repose sur la prémisse erronée selon laquelle la licence F1+ ne permet pas l'engagement de paris via des instruments de la société de l'information, le quatrième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 7296 n'est pas fondé.

*En ce qui concerne la limite d'âge de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard automatiques dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (premier moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 7280)*

B.91. L'article 54, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 28, 1<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 2019, dispose :

« La pratique des jeux de hasard automatiques visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV est interdite aux personnes de moins de vingt-et-un ans ».

B.92. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 prend un premier moyen de la violation, par cette disposition, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et du principe constitutionnel de proportionnalité, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle fait valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre les majeurs de plus de 21 ans et les majeurs de moins de 21 ans et qu'elle opère une différence de traitement injustifiée entre les divers jeux qui sont exploités dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

B.93. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la « jouissance des droits et libertés » reconnus dans la Convention (CEDH, grande chambre, 19 février 2013, *X et autres c. Autriche*, § 94).

La partie requérante dans l'affaire n° 7280 ne mentionne pas d'autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, lues en combinaison avec son article 14. En conséquence, la Cour n'examine pas le moyen en ce qu'il porte sur la violation de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.94. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée exposent :

« L'objectif est d'interdire la pratique des jeux de hasard virtuels dans les agences de paris aux personnes de moins de 21 ans.

En effet, par rapport aux paris offerts dans les agences de paris, les jeux de hasard virtuels peuvent être plus addictifs pour les jeunes notamment car ils ne sont pas liés à un événement sportif réel (qui est limité dans le temps). Le résultat est connu immédiatement après la mise, ce qui implique que la période entre la mise et le gain est très courte » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 15).

B.95. Dès lors qu'il constate que les jeux de hasard automatiques visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999 présentent un risque plus élevé pour les jeunes, le législateur prend une mesure pertinente et proportionnée en interdisant leur pratique aux personnes de moins de 21 ans.

B.96. Le premier moyen dans l'affaire n° 7280 n'est pas fondé.

*En ce qui concerne les navires à passagers internationaux (premier moyen dans l'affaire n° 7296)*

B.97. L'article 3<sup>ter</sup> de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 4 de la loi du 7 mai 2019, dispose :

« La présente loi ne s'applique pas aux navires à passagers internationaux à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts et qui usent de leur droit de passage inoffensif au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982.

L'exploitation de jeux de hasard ou de paris à bord des navires visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, est cependant interdite entre le moment où le navire a une interface navire/port telle que visée à l'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime et le moment où le navire lève l'ancre.

Durant toute la durée du séjour du navire dans le port, l'exploitation des jeux de hasard ou des paris est interdite ».

B.98. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un premier moyen de la violation, par cette disposition, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Dans une première branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les exploitants de jeux de hasard qui doivent respecter la loi du 7 mai 1999 et, d'autre part, les navires à passagers internationaux qui, dans les conditions visées par la disposition attaquée, peuvent exploiter des jeux de hasard en Belgique sans respecter cette loi.

Dans une deuxième branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les joueurs qui jouent à des jeux de hasard au sein d'un établissement de jeux de hasard ou au moyen d'instruments de la société de l'information qui relèvent du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 et, d'autre part, les joueurs qui jouent à des jeux de hasard à bord de navires à passagers internationaux usant de leur droit de passage inoffensif en Belgique, en ce que seule la première catégorie de joueurs bénéficie de la protection offerte par la loi du 7 mai 1999.

Dans une troisième branche, elles font valoir que la disposition attaquée entraîne un recul significatif du degré de protection de la santé des joueurs et que ce recul n'est pas justifié par un motif d'intérêt général.

B.99. La Cour examine d'abord la première branche du moyen.

B.100. Les travaux préparatoires exposent :

« L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 prévoit que ' Le gouvernement autorisera les navires de croisière internationaux qui sont équipés d'un casino et/ou de jeux de hasard, à exploiter ceux-ci dans nos eaux territoriales jusqu'à ce qu'ils mouillent l'ancre dans le port '.

Le présent article exécute cette partie de l'accord de gouvernement.

Cet article prévoit que la loi sur les jeux de hasard ne s'applique pas aux navires à passagers internationaux qui entrent dans les eaux territoriales belges et à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts.

Cette exception permet aux navires de croisière internationaux de continuer à offrir leurs jeux de hasard ou paris à bord lorsqu'ils entrent dans les eaux territoriales belges et ce, jusqu'au moment où le navire a une interface navire/port. L'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime définit l'interface navire/port comme suit : ' les interactions qui se produisent lorsqu'un navire est directement et immédiatement affecté par des activités entraînant le mouvement de personnes ou de marchandises ou la fourniture de services portuaires vers le navire ou à partir du navire '. L'interaction navire/port implique que le navire est sous la juridiction complète de la Belgique dès qu'elle a lieu.

Cette exception ne s'applique que pour les navires de croisière en passage inoffensif dans les eaux territoriales belges. En effet, seuls les navires qui traversent la mer territoriale vers le port de destination sont autorisés à exploiter leurs jeux de hasard et paris à bord durant la durée de cette traversée. L'exploitation des jeux de hasard ou paris à bord est interdite si le navire jette l'ancre dans les eaux territoriales.

L'article 17 de la Convention sur le droit de la mer, signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982 prévoit que les navires de tous les États, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale. Ce passage inoffensif vise le fait de naviguer dans la mer territoriale aux fins notamment de se rendre dans les eaux intérieures ou les quitter, ou faire escale dans une telle rade ou installation portuaire ou la quitter (art. 18.1, *b*), de la convention).

Durant toute la durée du séjour du navire dans le port, l'exploitation des jeux de hasard ou paris est interdite. Ces navires ne doivent en effet pas devenir des ' nouveaux établissements de jeux de hasard '.

Une amende est prévue en cas de non-respect des conditions prescrites par l'article 3<sup>ter</sup> de la loi sur les jeux de hasard.

En réponse aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis 63.661/4 du 4 juillet 2018, il convient de préciser que la notion 'interface navire/port' au sens de l'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 ne peut pas être interprétée de manière restrictive comme un amarrage purement physique au quai. Dès que le navire est directement et immédiatement affecté par des activités entraînant le mouvement de personnes ou de marchandises ou la fourniture de services portuaires vers le navire ou à partir du navire, référence est faite à une 'interface navire / port'. On comprend également les situations dans lesquelles le navire se trouve dans une écluse, navigue dans le port, etc.

Suite à la remarque du Conseil d'État concernant cet article, certaines précisions ont été reprises dans les commentaires de cet article » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 6-7).

B.101. Les articles 17 à 19 de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer disposent :

« Article 17

Droit de passage inoffensif

Sous réserve de la Convention, les navires de tous les États, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale.

Article 18

Signification du terme ' passage '

1. On entend par ' passage ' le fait de naviguer dans la mer territoriale aux fins de :

a) la traverser sans entrer dans les eaux intérieures ni faire escale dans une rade ou une installation portuaire située en dehors des eaux intérieures; ou

b) se rendre dans les eaux intérieures ou les quitter, ou faire escale dans une telle rade ou installation portuaire ou la quitter.

2. Le passage doit être continu et rapide. Toutefois, le passage comprend l'arrêt et le mouillage, mais seulement s'ils constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent par suite d'un cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse.

Article 19

Signification de l'expression ' passage inoffensif '

1. Le passage est inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Il doit s'effectuer en conformité avec les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international.

2. Le passage d'un navire étranger est considéré comme portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier si, dans la mer territoriale, ce navire se livre à l'une quelconque des activités suivantes :

a) menace ou emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'État côtier ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies;

b) exercice ou manœuvre avec armes de tout type;

c) collecte de renseignements au détriment de la défense ou de la sécurité de l'État côtier;

d) propagande visant à nuire à la défense ou à la sécurité de l'État côtier;

e) lancement, appontage ou embarquement d'aéronefs;

f) lancement, appontage ou embarquement d'engins militaires;

g) embarquement ou débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration de l'État côtier;

h) pollution délibérée et grave, en violation de la Convention;

i) pêche;

j) recherches ou levés;

k) perturbation du fonctionnement de tout système de communication ou de tout autre équipement ou installation de l'État côtier;

l) toute autre activité sans rapport direct avec le passage ».

B.102. Les établissements de jeux de hasard soumis à la loi du 7 mai 1999 et les navires à passagers internationaux à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts et qui usent de leur droit de passage inoffensif dans la mer territoriale belge sont des catégories comparables au regard de la loi du 7 mai 1999 et des objectifs qu'elle poursuit, dès lors qu'ils exploitent tous deux des jeux de hasard ou des paris.

B.103. Il convient de constater que la loi du 7 mai 2019 ne prévoit pas de garanties suffisantes pour éviter l'apparition de croisières de courte durée à bord desquelles des passagers pourraient embarquer en Belgique, lors desquelles les passagers pourraient participer à des jeux de hasard ou des paris dès que le navire navigue dans la mer territoriale sans que la loi du 7 mai 1999 s'applique, et qui pourraient ainsi détourner les joueurs des établissements de jeux de hasard soumis à la loi du 7 mai 1999 et de la protection que cette loi y garantit. L'interdiction d'exploiter des jeux de hasard ou des paris entre le moment où le navire a une interface navire/port et le moment où le navire lève l'ancre, ainsi que durant toute la durée du séjour du navire dans le port, n'est pas suffisante à cet égard.

B.104. Le premier moyen, première branche, dans l'affaire n° 7296 est fondé.

Il y a lieu d'annuler l'article 4 de la loi du 7 mai 2019.

Dès lors que les deux autres branches ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue, elles ne doivent pas être examinées.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 4 et 21, 3° et 4°, 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 »;

- annule l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 précitée, uniquement en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 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 » et en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur;

- rejette les recours pour le surplus.



Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 décembre 2021.

Le greffier,  
F. Meersschant

Le président,  
P. Nihoul

## GRONDWETTELIJK HOF

[2021/205921]

### Uittreksel uit arrest nr. 177/2021 van 9 december 2021

Rolnummers 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 en 7296

*In zake* : de beroepen tot gehele of 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 nv « Derby » en de nv « Tiercé Ladbroke », door de nv « Betcenter Group », door E.G., door de bvba « World Football Association », door de nv « Belgische PMU » en door de nv « Rocoluc » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

#### I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 12 november 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 3, 2°, 18, 20, 2°, 21, 3° en 4°, 22, 23, 1°, 24, 2° en 3°, en 31 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 nv « Derby » en de nv « Tiercé Ladbroke », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Joassart, advocaat bij de balie te Brussel.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 november 2019, heeft de nv « Betcenter Group », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Wynant en Mr. A. Loubkine, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 november 2019, heeft E.G., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Philippe en Mr. J.-F. Libert, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 28, 1°, en 31, 1°, van dezelfde wet.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 november 2019, heeft de bvba « World Football Association », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Spiegl en Mr. C. Maczkovics, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 20, 2°, 21, 3° en 4°, 23, 1°, 24, 2° en 3°, en 31, 1° en 2°, van dezelfde wet.

e. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 november 2019, heeft de nv « Belgische PMU », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Spiegl en Mr. C. Maczkovics, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 20, 2°, en 21, 3° en 4°, van dezelfde wet.

f. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 november 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4, 20, 24 en 36 van dezelfde wet door de nv « Rocoluc », de nv « Fremoluc » en Frédéric Van den Berghe, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens en Mr. M. Vanderstraeten, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 en 7296 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

#### II. *In rechte*

(...)

##### *Ten aanzien van de omvang van de beroepen tot vernietiging*

B.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 2°, 18, 20, 2°, 21, 3° en 4°, 22, 23, 1°, 24, 2° en 3°, en 31 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).

De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 vordert de vernietiging van dezelfde wet.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 vordert de vernietiging van de artikelen 28, 1°, en 31, 1°, van dezelfde wet.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 vordert de vernietiging van de artikelen 20, 2°, 21, 3° en 4°, 23, 1°, 24, 2° en 3°, en 31, 1° en 2°, van dezelfde wet.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7291 vordert de vernietiging van de artikelen 20, 2°, en 21, 3° en 4°, van dezelfde wet.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 vorderen de vernietiging van de artikelen 4, 20, 24 en 36 van dezelfde wet « in alle gevallen ».

##### *Ten aanzien van de bestreden wet*

B.2.1. De wet van 7 mei 2019 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 speloperators 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).

De wet van 7 mei 1999 is derhalve gebaseerd op 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). De wetgever streeft onder meer een kanalisatiedoelstelling na die bestaat in het bestrijden van het illegale aanbod van kansspelen door een beperkt legaal aanbod van kansspelen toe te staan (*ibid.*, p. 4).

De bij de wet van 7 mei 1999 toegestane kansspelinrichtingen worden ingedeeld in vier categorieën (artikel 6, eerste lid, van die wet) : de kansspelinrichtingen klasse I of casino's (artikel 28), de kansspelinrichtingen klasse II of speelautomatenhallen (artikel 34), de kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden (artikel 39) en de kansspelinrichtingen klasse IV of « plaatsen uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen » (artikel 43/4).

Luidens artikel 25 van de wet van 7 mei 1999 onderscheiden de vier categorieën van kansspelinrichtingen zich bovendien door het soort vergunning die is vereist voor de exploitatie ervan : een vergunning A is vereist om een casino te exploiteren (artikel 25, eerste lid, 1), een vergunning B is vereist om een speelautomatenhal te exploiteren (artikel 25, eerste lid, 2), een vergunning C is vereist om een drankgelegenheid te exploiteren (artikel 25, eerste lid, 3). De vergunning F1 (artikel 25, eerste lid, 6) staat de exploitatie van « de inrichting van weddenschappen » toe. De vergunning F2 (artikel 25, eerste lid, 7) staat « de aanneming van weddenschappen voor rekening van de houder van een vergunning klasse F1 » toe in een vaste of mobiele kansspelinrichting klasse IV en, buiten een dergelijke inrichting, door dagbladhandelaars en op renbanen onder de bij artikel 43/4, § 5, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 vastgestelde voorwaarden.

Bovendien bepaalt artikel 43/8 van de wet van 7 mei 1999 dat de aanvullende vergunningen A+, B+ en F1+ nodig zijn om kansspelen te exploiteren via instrumenten van de informatiemaatschappij, dat zij slechts kunnen worden toegekend aan personen die reeds vergunninghouder klasse A, B of F1 zijn, dat die personen slechts een enkele aanvullende vergunning kunnen verkrijgen en dat die aanvullende vergunning enkel betrekking kan hebben op de exploitatie van spelen van dezelfde aard als die welke zij reeds in de reële wereld aanbieden.

B.2.2. Het algemene opzet van de 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).

Naast hetgeen voorafgaat :

- wijzigt de wet van 7 mei 2019 de voorwaarden waaronder weddenschappen op paardenwedrennen kunnen worden georganiseerd (artikel 43/2 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 21 van de wet van 7 mei 2019) en voert zij de nieuwe klasse van vergunning F1P in voor de exploitatie van « de inrichting van weddenschappen op paardenwedrennen » (artikel 25, eerste lid, 6/2, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 14 van de wet van 7 mei 2019);

- wordt bij de wet van 7 mei 2019 aan de Kansspelcommissie de bevoegdheid toevertrouwd om « weddenschappen [te] verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn » (artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019);

- wordt bij de wet van 7 mei 2019 een nieuwe bepaling ingevoegd met betrekking tot internationale passagiersschepen die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden (artikel 3ter van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 7 mei 2019).

*Ten aanzien van het belang*

B.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.4.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 verantwoorden hun belang bij het beroep door aan te voeren dat zij actief zijn op het gebied van kansspelen en weddenschappen, dat zij vergunninghouders F1 en F2 zijn en dat zij kansspelinrichtingen klasse IV exploiteren. Volgens hen beperken de bestreden bepalingen hun activiteiten en onderwerpen zij hen aan dwingende verplichtingen.

B.4.2.1. De vzw « UBA-BNGO », tussenkomen partij in de zaak nr. 7277, doet gelden dat het eerste middel, het eerste onderdeel van het vierde middel en het vijfde middel in de zaak nr. 7277, die tegen artikel 3, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 zijn gericht, niet ontvankelijk zijn bij gebrek aan belang bij de vernietiging van die bepaling.

B.4.2.2. Bij artikel 3, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 worden twee nieuwe leden ingevoegd in artikel 3 van de wet van 7 mei 1999, die het tweede en het derde lid van die bepaling worden.

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 kermissen, 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 ».

Bij artikel 2, eerste lid, 1<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 worden kansspelen gedefinieerd als « 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 », en de weddenschap als een « kansspel waarbij elke speler een inzet inbrengt en waarbij winst of verlies wordt opgeleverd die niet afhangt van een daad gesteld door de speler, maar van de verwezenlijking van een onzekere gebeurtenis die zich voordoet zonder tussenkomst van de spelers ».

Volgens artikel 3, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 worden bepaalde kaart- of gezelschapsspelen evenwel niet beschouwd als kansspelen. Artikel 3, tweede en derde lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 3, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, voorziet in een afbakening van die kaart- of gezelschapsspelen die van de definitie van kansspelen worden uitgesloten. Aldus zijn kaart- of gezelschapsspelen die niet worden uitgeoefend in een kansspelinrichting klasse I, II of III, geen kansspelen, maar wanneer zij worden aangeboden op toestellen (« 3.3-toestellen »), zijn zij voor minderjarigen verboden en kunnen zij alleen worden gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de Kansspelcommissie. Bovendien kan de gemeentelijke overheid de kaart- of gezelschapsspelen die niet als kansspelen worden beschouwd, aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen, ongeacht of de kaart- of gezelschapsspelen al dan niet worden aangeboden op toestellen.

B.4.2.3. Volgens artikel 43/4, § 1, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, dat niet is gewijzigd bij de wet van 7 mei 2019, zijn kansspelinrichtingen klasse IV « plaatsen [die] uitsluitend bestemd [zijn] voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan voor rekening van de vergunninghouders F1 ».

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd het volgende uiteengezet :

« Kansspelinrichtingen klasse IV zijn plaatsen uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan. Deze kansspelinrichtingen kunnen worden opgedeeld in kansspelinrichtingen met een vast karakter en kansspelinrichtingen met een mobiel karakter.

Ondanks deze uitsluitende bestemming voor het aannemen van weddenschappen is het de vaste kansspelinrichtingen toegelaten om gespecialiseerde bladen, sportmagazines, gadgets en niet [-]alcoholische dranken te verkopen. Deze staan immers in verhouding met de door het wedkantoor uitgevoerde economische activiteit. Tevens is in een vast wedkantoor de exploitatie toegelaten van maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen op gelijklopende activiteiten aanbieden als deze die afgesloten worden in het wedkantoor.

In deze inrichtingen kunnen enkel de weddenschappen worden aangeboden waarvoor de inrichter van deze weddenschappen een vergunning F1 heeft bekomen. Het aannemen van andere weddenschappen waarvoor de inrichter geen vergunning F1 heeft bekomen zijn verboden » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 36).

Uit de tekst van artikel 43/4 van de wet van 7 mei 1999 en uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt aldus dat de kansspelinrichtingen klasse IV enkel zijn gewijd aan de activiteit van het aannemen van weddenschappen, met uitsluiting van andere nevenactiviteiten of het aanbod van andere soorten van spelen. Artikel 43/4, § 2, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, dat niet is gewijzigd bij de wet van 7 mei 2019, voorziet echter in een uitzondering op die regel. Aldus worden, naast het aannemen van weddenschappen, drie andere soorten van activiteiten toegestaan in een vaste kansspelinrichting klasse IV : (1) de verkoop van gespecialiseerde bladen, sportmagazines en gadgets, (2) de verkoop van niet-alcoholische dranken en (3) de exploitatie van « maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen op soortgelijke activiteiten aanbieden als deze die aangegaan worden in het wedkantoor ».

Daaruit volgt dat de kansspelinrichtingen klasse IV geen in artikel 3, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde kaart- of gezelschapsspelen mogen exploiteren. Aangezien artikel 3, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 betrekking heeft op de exploitatie van die kaart- of gezelschapsspelen en aangezien het verbod om die te exploiteren in kansspelinrichtingen klasse IV dateert van vóór de wet van 7 mei 2019, raakt artikel 3, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 de situatie van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 niet rechtstreeks en ongunstig.

B.4.2.4. Het beroep in de zaak nr. 7277 is niet ontvankelijk in zoverre het tegen artikel 3, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

B.4.3.1. De vzw « UBA-BNGO » doet gelden dat het tweede onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7277, dat tegen de artikelen 2 en 18 van de wet van 7 mei 2019 is gericht, niet ontvankelijk is bij gebrek aan belang bij de vernietiging van die bepalingen.

B.4.3.2. Artikel 18 van de wet van 7 mei 2019 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 ».

Bij artikel 2, eerste lid, 11<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 7 mei 2019, worden « automatische kansspelen met verminderde inzet » gedefinieerd als 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 ». Artikel 2, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, eveneens ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 7 mei 2019, voorziet erin dat de Koning de hoogte van de in de voormelde definitie bedoelde inzetten, bepaalt.

B.4.3.3. Uit de uiteenzetting van het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 van mening zijn dat de artikelen 2 en 18 van de wet van 7 mei 2019 een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, de kansspelinrichtingen klasse III die over een vergunning C beschikken, en, anderzijds, de plaatsen die niet over een vergunning beschikken.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 behoren niet tot een van de twee categorieën die zij vergelijken. Zij tonen niet aan in welk opzicht de artikelen 2 en 18 van de wet van 7 mei 2019 hun situatie rechtstreeks en ongunstig zouden kunnen raken.

B.4.3.4. Het beroep in de zaak nr. 7277 is onontvankelijk in zoverre het tegen de artikelen 2 en 18 van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

B.5.1. De Ministerraad doet gelden dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7277, 7289, 7291 en 7296 geen legitiem belang hebben bij het vorderen van de vernietiging van artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, dat bepaalt :

« De commissie kan weddenschappen verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. De betrokken vergunninghouders worden hierover onverwijld ingelicht ».

De Ministerraad stelt dat de verzoekende partijen met deze vernietiging willen bereiken dat zij fraudegevoelige weddenschappen kunnen aanbieden, zodat hun belang onwettig moet worden geacht.

B.5.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7277, 7289, 7291 en 7296 bekritisieren op zich niet het feit dat fraudegevoelige weddenschappen kunnen worden verboden, maar zij voeren onder meer aan dat de bestreden bepaling een al te grote beoordelingsmarge toevertrouwt aan de Kansspelcommissie. Hun belang is derhalve niet onwettig.

B.5.3. De exceptie wordt verworpen.

*Ten gronde*

*Wat betreft de weddenschappen op paardenwedrennen (tweede, zevende en achtste middel in de zaak nr. 7277; eerste middel en tweede middel, tweede onderdeel, in de zaken nrs. 7289 en 7291)*

*De bestreden bepalingen*

B.6.1. Bij artikel 22 van de wet van 7 mei 2019 wordt een nieuw artikel 43/2/1 ingevoegd in de wet van 7 mei 1999. Die bepaling voorziet erin dat de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen een vergunning F1P vereist, die de Kansspelcommissie enkel kan toekennen aan vergunninghouders F1. Bovendien machtigt zij de Koning om de nadere voorwaarden te bepalen die moeten worden nageleefd voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen.

Het nieuwe artikel 43/2/1 van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« § 1. De inrichters van de weddenschappen op paardenwedrennen moeten beschikken over een vergunning klasse F1P, dewelke de commissie enkel kan toekennen aan een vergunninghouder klasse F1.

De commissie spreekt zich uit over de aanvragen tot toekenning van een vergunning klasse F1P binnen drie maanden na de aanvraag.

§ 2. De Koning bepaalt de nadere voorwaarden die de vergunninghouder F1P moet naleven voor de aanneming van deze weddenschappen ».

B.6.2. Bij artikel 21, 3°, van de wet van 7 mei 2019 wordt paragraaf 2 van artikel 43/2 van de wet van 7 mei 1999 vervangen en bij artikel 21, 4°, van de wet van 7 mei 2019 wordt een paragraaf 3 ingevoegd in diezelfde bepaling. Ingevolge die wijzigingen bepaalt artikel 43/2 van de wet van 7 mei 1999 :

« § 1. Inzake paardenwedrennen worden enkel volgende weddenschappen toegelaten :

1° de onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen die in België plaatsvinden en die worden georganiseerd door een renvereniging die erkend is door de bevoegde federatie;

2° de onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden;

3° de weddenschappen tegen vaste of conventionele notering op paardenwedrennen die in België plaatsvinden en die worden georganiseerd door een renvereniging die erkend is door de bevoegde federatie;

4° de weddenschappen tegen vaste of conventionele notering op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden.

§ 2. Inzake paardenwedrennen kunnen :

1° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 1° en 3°, enkel worden ingericht mits toestemming van de renvereniging die de betreffende wedren organiseert onder de door de Koning bepaalde voorwaarden. Deze vereniging mag de vorm aannemen van een vereniging zonder winstooitmerk;

2° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 2°, enkel worden ingericht onder de door de Koning bepaalde voorwaarden door de inrichter van de weddenschappen bedoeld in de bepaling onder 1° en mits een overeenkomst tussen de buitenlandse inrichter erkend in een lidstaat van de Europese Unie en de vergunninghouder F1;

3° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 4°, enkel worden ingericht onder de door de Koning bepaalde voorwaarden door de inrichter van de weddenschappen bedoeld in de bepaling onder 1°.

§ 3. De vergunninghouder F1P die weddenschappen op paardenwedrennen georganiseerd door een renvereniging bedoeld in paragraaf 2, 1°, wil aanbieden, sluit een overeenkomst met die renvereniging. De overeenkomst waarbij de renvereniging instemt met de aanbieding van weddenschappen, bepaalt minstens hoe de renvereniging de gegevens met betrekking tot de wedrennen die zij organiseert doorzendt, de termijn voor het doorzenden ervan en de vergoeding die door de partijen wordt overeengekomen. Wanneer de vergunninghouder F1P weddenschappen wil aanbieden op het geheel van de paardenwedrennen georganiseerd door erkende renverenigingen, sluit hij een overeenkomst met het geheel van deze renverenigingen. Deze overeenkomst bepaalt minstens hoe de renverenigingen de gegevens met betrekking tot de wedrennen die zij organiseren doorzenden, de termijn voor het doorzenden ervan en de vergoeding die door de partijen wordt overeengekomen.

Wanneer een vergunninghouder F1P weddenschappen wil aanbieden op alle paardenwedrennen georganiseerd door de erkende renverenigingen of paardenwedrennen gelopen in het buitenland, bereiken de renverenigingen overeenstemming over het beheer van de gegevens en beelden van hun paardenwedrennen, alsook over het verlenen van toestemming om weddenschappen aan te bieden op de paardenwedrennen. De vergunninghouder F1P zal slechts een enkele periodieke vergoeding verschuldigd zijn voor deze toestemming, verdeeld onder de erkende renverenigingen volgens een door hen onderling bepaalde verdeelsleutel ».

Daaruit volgt met name dat de vergunninghouder F1P die weddenschappen wenst te organiseren op paardenwedrennen die in België plaatsvinden, toestemming moet verkrijgen van de renvereniging die de betreffende wedren organiseert (artikel 43/2, § 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999) en haar een vergoeding moet betalen waarvan het bedrag bij overeenkomst wordt bepaald (artikel 43/2, § 3, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999). Enkel de vergunninghouders F1P die toestemming hebben gekregen om weddenschappen te organiseren op paardenwedrennen

die in België plaatsvinden, mogen bovendien weddenschappen organiseren op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden (artikel 43/2, § 2, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 1999). Indien de vergunninghouder F1P weddenschappen wenst te organiseren op alle paardenwedrennen die in België plaatsvinden of indien hij weddenschappen wenst te organiseren op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden, dient hij een periodieke vergoeding te betalen aan de renverenigen, die die laatste onder elkaar verdelen (artikel 43/2, § 3, eerste en tweede lid, van de wet van 7 mei 1999).

B.6.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever aldus de bescherming van de spelers wou versterken en wou waken over de integriteit van de weddenschappen op paardenwedrennen door de financiering van de sector van de paardenwedrennen te zorgen. In de parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet :

« Algemeen

De amendementen met de nummers 18 tot 24 beogen het regelgevend kader te versterken ter ondersteuning van de sector van paarden- en vergunde weddenschappen die een lange traditie kennen en verbonden zijn met verschillende culturele activiteiten in dit land. De bescherming van de speler is beter gevrijwaard met een vergund en gecontroleerd aanbod in eigen land. De integriteit van de weddenschappen is verbonden met een professionele organisatie van de paardensector die een structurele ondersteuning nodig heeft om hun activiteiten te kunnen blijven ontwikkelen.

[...]

De paardenrensector en de wedsector zijn onderling sterk met elkaar verbonden. Van oudsher plaatsen mensen weddenschappen op paardenwedrennen waarbij een marge op deze weddenschappen enerzijds de financiering van de prijzengelden van de rennen verzekert die de inkomsten zijn van de socioprofessionele actoren van de rensector en anderzijds de organisatie van rennen mogelijk maakt. Dit is het algemeen ondernemingsmodel van de paardenrensector. Daarom is het belangrijk dat de rensector de normale financiering krijgt vanuit de weddenschappen en, wat de vergunde inrichters van weddenschappen betreft, dat zij (kwalitatieve) rennen voorhanden hebben waar weddenschappen op kunnen worden aangeboden en dienen zij daarbij een duidelijk kader te hebben om te beschikken over de gegevens en televisiebeelden van deze rennen. Indien er geen terugvloeit van de weddenschappen kan de paardenrensector nooit functioneren en kunnen geen veilige weddenschappen op paardenwedrennen worden aangeboden.

[...]

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 blijkt dat de wetgever met deze wetswijziging een drievoudig doel nastreeft :

(i) de vrijwaring van het financiële evenwicht van de sector van de paardenwedrennen en, meer bepaald, van de renverenigen die deze verzekeren;

(ii) de bestrijding van de criminaliteit en de fraude; en ten slotte

(iii) de bestrijding van spelverslaving en de bescherming van de consument.

[...]

De wetgever had dus duidelijke bedoelingen ter ondersteuning van de paardenrensector. De kosten gemaakt door de rensector voor het organiseren van de rennen zijn in essentie kosten voor gemeenschappelijke diensten ten voordele van de rensector zelf en van de inrichters van weddenschappen op die rennen, waardoor het billijk is dat die laatste aldus die kosten mede dekken.

De bestaande kansspelwetgeving voorziet dan ook reeds in een conventionele ondersteuning van de paardenrensector, maar slechts inzake onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen gelopen in het buitenland. Daarnaast bekomen de renverenigen in functie van de wet financiële inkomsten uit de commerciële overeenkomsten die zij sluiten met de vergunninghouders F1 die weddenschappen aanbieden op paardenrennen gelopen in het binnenland. Gedurende enige jaren was dit systeem - mogelijk gemaakt door de dan gewijzigde wet - de levenslijn van de paardenwedrennen in België. Echter, de gewijzigde wet is niet voldoende want in de praktijk is deze contractueel bepaalde ondersteuning niet (langer) functioneel zodat dit nu geenszins voldoet om de paardenrensector, die al de kosten draagt voor de vereiste kwaliteit, de nodige zuurstof te geven. Een aantal aandachtspunten moeten daarenboven bij een aanpassing van de wet beter geregeld worden.

Deze wetswijziging houdt geen nieuwe beleidslijn in, maar is een technische wijziging om het bestaande beleid opnieuw te bekrachtigen.

Een uitwerking van de beoogde doelstelling van ondersteuning voor de sector

*Algemene krachtlijnen*

Teneinde deze financiële ondersteuning van de paardenrensport terug op punt te zetten, is een wijziging nodig aan het bestaande systeem. Dit kan worden bereikt door een veralgemeende conventionele return te voorzien in de Kansspelwet. De wettelijk aangestuurde conventionele return geldt niet enkel meer voor de onderlinge weddenschappen maar wordt veralgemeend naar elk type van weddenschap op paardenrennen (onderling en tegen notering), zowel voor rennen gelopen in het binnenland als in het buitenland. [...]

*Rechten op de beelden*

Een tweede kwestie waarmee vergunde inrichters van weddenschappen op de paardenwedrennen kampen betreft de televisiebeelden van de rennen. De verdeling van de beelden van de paardenwedrennen gelopen in België is een onduidelijk kluwen. De renverenigen zijn de respectievelijke rechtenhouders van de beelden van de rennen die bij hen worden gelopen.

In een context waarbinnen de operatoren voor alle weddenschappen op paardenwedrennen een afdracht moeten maken aan de paardenrensector, is het gepast een vereenvoudigd systeem in werking te stellen voor het gebruik van de beelden en gegevens van de paardenwedrennen door de wedoperatoren in kwestie. De - conventioneel bepaalde maar wettelijk aangestuurde - afdracht van de wedoperatoren komt ten gunste van de renverenigen. Deze renverenigen zijn eigenaar van de gegevens (programma van de rennen van de verschillende renverenigen, deelnemerslijsten, resultaten, etc.) en beelden van rennen gelopen op hun renbaan. Een regeling inzake de rechten op de beelden en de gegevens van paardenwedrennen dient deel uit te maken van de overeenkomst te sluiten tussen de renvereniging(en) en de vergunninghouder F1P. Rechtmatige aanbieders van weddenschappen op paardenwedrennen dienen op eenvormige wijze die rechten te kunnen bekomen.

*Belang van bescherming van de speler en integriteit*

Een derde kwestie betreft correcte spelersbescherming en integriteit van de paardensport binnen een stabiel regulerend kader. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor de overkoepelende beheersorganen inzake paardenrensport (Belgische Federatie voor Paardenwedrennen vzw). Zij heeft een coördinerende functie tussen de renverenigen, is verantwoordelijk voor het algemene beheer van de paardenwedrensport, en kan een rol opnemen in de strijd tegen *match-fixing*. Dit impliceert onder meer participatie van de Federatie in het Nationaal Platform, dat

als overlegorgaan moet dienen tussen de overheid, de opsporingspartners, de Kansspelcommissie en de sportsector, met als doel de informatiestromen tussen de verschillende stakeholders te verbeteren. De Federatie staat dus enerzijds in voor het toezicht op een geoptimaliseerde organisatie en beheer van paardenwedrennen en anderzijds voor het bewaren van de integriteit van de paardenrensport » (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, pp. 37-41*).

En :

« De wijzigingen aan artikel 43/2 van de Kansspelwet zijn erop gericht een veralgemeende return aan de paardenrensector mogelijk te maken. Het is op heden weinig logisch dat de voornaamste bron van kostendekking van de Belgische paardenrensector is gebaseerd op de onderlinge weddenschappen op buitenlandse paardenwedrennen. Een wettelijk aangestuurd conventionele return wordt dan ook veralgemeend naar elk type van weddenschap op paardenrennen (onderling en tegen notering), zowel voor rennen gelopen in het binnenland als in het buitenland.

Deze veralgemeende return kan worden bewerkstelligd door alle vormen van weddenschappen op paardenwedrennen onderhevig te maken aan een akkoord met de paardenrensector (zoals nu voor de onderlinge weddenschappen, waarover de Kansspelwet stelt dat ze ' enkel worden ingericht door of mits toestemming van de renvereniging ').

Dit gebeurt door elke vorm van weddenschappen op paardenwedrennen voor te behouden aan die inrichters van weddenschappen die onderlinge weddenschappen aanbieden op paardenwedrennen gelopen in België, waarvoor een overeenkomst moet worden gesloten met de erkende renverenigingen. In deze overeenkomst kunnen de renverenigingen een financiële return opnemen ten bate van de paardenrensector.

Daarbij is het van belang te erkennen dat zowel voor de paardenrensector als voor de sector van de inrichters van weddenschappen de werkbaarheid van het systeem baat heeft bij een *one-stop-shop* voor de wedoperatoren om de totale toestemming voor het geheel van weddenschappen op paardenwedrennen te verkrijgen. Om deze redenen moeten de renverenigingen zich verenigen opdat de wedoperatoren een overeenkomst kunnen sluiten over het geheel van alle vormen van weddenschappen op paardenwedrennen (onderling en tegen notering, gelopen in België alsook in het buitenland). Voor weddenschappen die worden aangeboden binnen de omheining van de renbaan, moet nog steeds enkel met de renvereniging in kwestie worden gecontracteerd. Indien de wedoperator enkel weddenschappen zou willen aanbieden op paardenwedrennen georganiseerd door een specifieke renvereniging, zal deze nog steeds enkel met deze renvereniging kunnen contracteren » (*ibid.*, pp. 44-45).

#### *De bevoegdheidsverdeling*

B.7. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een tweede middel af uit de schending, door artikel 21, 4°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 39 en 127 van de Grondwet en van de artikelen 4, 9°, en 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Zij doen gelden dat de bestreden bepaling enkel tot doel heeft de sector van de paardenwedrennen te financieren en dat zij bijgevolg niet tot de federale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen maar tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake sport of tot de gewestelijke bevoegdheid inzake landbouwbeleid behoort.

B.8.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

Artikel 127 van de Grondwet bepaalt :

« § 1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet :

1° de culturele aangelegenheden;

2° het onderwijs, met uitsluiting van :

a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;

b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's;

c) de pensioenregeling;

3° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° en 2°.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt de in 1° vermelde culturele aangelegenheden, de in 3° vermelde vormen van samenwerking, alsook de nadere regelen voor het in 3° vermelde sluiten van verdragen vast.

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ».

Artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet zijn :

[...]

9° De lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens ».

Artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn :

[...]

V. Wat de landbouw betreft :

1° het landbouwbeleid en de zeevisserij ».

B.8.2. De federale overheid is bevoegd om de spelen en weddenschappen te regelen, om de voorwaarden te bepalen waaronder de door haar toegestane activiteiten kunnen worden uitgeoefend, en om de controle ervan te organiseren.

B.8.3. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de vraag of maatregelen met betrekking tot paardenwedrennen tot de respectieve bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten inzake sport of landbouw behoren, stelt het Hof vast dat de artikelen 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019 te dezen geen betrekking hebben op de vergunning voor paardenwedrennen op zich, maar betrekking hebben op de vergunning voor weddenschappen op paardenwedrennen, op de contractuele relatie tussen de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen en de renverenigingen en op de vergoeding die de eerstgenoemden dienen te betalen aan de laatstgenoemden.

B.8.4. Zulke maatregelen behoren niet tot de beroepssport, noch tot de sport voor liefhebbers, bevoegdheden die artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gemeenschappen toevertrouwt door lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens bij de culturele aangelegenheden onder te brengen. In de parlementaire

voorbereiding van de wet van 21 juli 1971 « betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap » (waarvan artikel 2, eerste lid, 9°, die aangelegenheden beoogde met dezelfde bewoordingen als artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) wordt overigens aangegeven dat de wetgever de reglementering van weddenschappen daarvan heeft willen uitsluiten (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 400, p. 6).

B.8.5. Dergelijke maatregelen behoren evenmin tot het landbouwbeleid dat onder de bevoegdheid van de gewesten valt krachtens artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en dat, onder voorbehoud van de in het tweede lid van die bepaling bedoelde uitzonderingen, het overleg over en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid omvat, alsook de normen met betrekking tot de kwaliteit van de grondstoffen en van de plantaardige en dierlijke producten wanneer het niet gaat om de veiligheid van de voedselketen, de compensatiemaatregelen voor activiteitenvermindering van landbouwers, of de structurele steun (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, pp. 4 en volgende).

B.8.6. Dergelijke maatregelen behoren tot de federale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen.

B.9. Het tweede middel in de zaak nr. 7277 is niet gegrond.

*De vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten*

B.10.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een achtste middel, eerste onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 21, 3° en 4°, en 22 van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet en met de artikelen 49, 52, 54, 56, 57 en 62 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU).

B.10.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een tweede middel, tweede onderdeel, af uit de schending, door artikel 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10.3. In essentie doen de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7277, 7289 en 7291 gelden dat de bestreden bepalingen, in zoverre zij de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen afhankelijk maken van de toestemming van de renverenigingen en van het betalen van een vergoeding aan die renverenigingen, een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten uitmaken die niet redelijk verantwoord is.

B.11. Wanneer een verzoekende partij, in het kader van een beroep tot vernietiging, de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwetsartikelen of internationale bepalingen of met algemene rechtsbeginselen die een fundamentele waarborg bevatten, bestaat het middel erin dat zij van oordeel is dat een verschil in behandeling wordt ingesteld doordat die fundamentele waarborg haar wordt ontnomen door de bepaling die zij met het beroep bestrijdt, terwijl die waarborg voor andere burgers onverminderd geldt.

De categorie van personen die die fundamentele waarborg zou zijn ontnomen, dient aldus te worden vergeleken met de categorie van personen voor wie die waarborg geldt.

Het Hof onderzoekt de middelen in die zin.

B.12.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.12.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 22 van de wet van 7 mei 2019, dat aan de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen de verplichting oplegt om een vergunning FIP te verkrijgen en om de door de Koning bepaalde nadere voorwaarden na te leven, de in het middel bedoelde bepalingen zou schenden.

Het eerste onderdeel van het achtste middel in de zaak nr. 7277 is niet ontvankelijk in zoverre het tegen artikel 22 van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

B.13.1. De weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van de paardenwedrennen, bieden, tegen een inleg die als betaling geldt, uitzicht op een geldprijs (HvJ, grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, punt 40; 21 oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, punt 18). Zij vormen dus een economische activiteit, waarvoor de in het VWEU neergelegde economische vrijheden, waaronder de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, gelden (HvJ, grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, punt 41; 11 september 2003, C-6/01, *Anomar*, punten 44 en 47).

B.13.2.1. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat een maatregel een beperking van de door de artikelen 49 en 56 van het VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting uitmaakt wanneer die maatregel de uitoefening van die vrijheden verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (HvJ, 22 januari 2015, C-463/13, *Stanley International Betting Ltd*, punt 45).

B.13.2.2. Aangezien het de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen afhankelijk maakt van de toestemming van de renverenigingen en van het betalen van een vergoeding aan die renverenigingen, brengt artikel 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019 een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich mee.

B.13.3. Om bestaanbaar te zijn met de artikelen 49 en 56 van het VWEU, moet een zonder onderscheid van toepassing zijnde maatregel die de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten beperkt, rechtvaardiging vinden in een dwingende reden van algemeen belang, moet hij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren, hetgeen inhoudt dat hij daadwerkelijk moet tegemoetkomen aan de bekommernis om het op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken, en mag hij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (HvJ, 22 juni 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd.*, punt 40; grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, punt 55; 6 november 2003, C-243/01, *Gambelli*, punt 65).

B.13.4.1. Op het gebied van kansspelen en weddenschappen heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de doelstellingen inzake fraudebestrijding, consumentenbescherming en bescherming van de maatschappelijke orde dwingende redenen van algemeen belang uitmaken die beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen (HvJ, 22 juni 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, punt 36; 30 juni 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, punt 38; 8 september 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd*, punt 56). Bovendien kunnen, volgens het Hof van Justitie, de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard en de aan kansspelen en weddenschappen verbonden moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde (HvJ, 3 juni 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd*, punt 19).

Daarentegen is het Hof van Justitie van oordeel dat, hoewel het niet onbelangrijk is dat de afhouding op de opbrengsten uit legale kansspelen significant kan bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten van algemeen belang, een dergelijk motief slechts een bijkomstig gunstig gevolg en niet de werkelijke rechtvaardiging van het ingevoerde restrictieve beleid kan vormen, aangezien louter economische motieven geen dwingende reden van algemeen belang vormen die een beperking van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten kan rechtvaardigen (HvJ, 30 juni 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, punt 52; 21 oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, punt 36).

B.13.4.2. Zoals in B.6.3 is vermeld, strekt de bestreden bepaling ertoe de bescherming van de spelers te versterken en de integriteit van de weddenschappen op paardenwedrennen te waarborgen door voor de financiering van de sector van de paardenwedrennen te zorgen.

De bescherming van de spelers en de bestrijding van fraude door de integriteit van de weddenschappen op paardenwedrennen te waarborgen, vormen dwingende redenen van algemeen belang.

B.13.5. In zoverre zij de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen onderwerpt aan de toestemming van de renverenigen en aan het betalen van een vergoeding aan die renverenigen, is de bestreden bepaling pertinent ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. In de parlementaire voorbereiding wordt immers beklemtoond dat « de integriteit van de weddenschappen [...] verbonden [is] met een professionele organisatie van de paardensector die een structurele ondersteuning nodig heeft om hun activiteiten te kunnen blijven ontwikkelen » en dat, « indien er geen terugvloei komt van de weddenschappen [,] [...] de paardensector nooit [kan] functioneren en [...] geen veilige weddenschappen op paardenwedrennen [kunnen] worden aangeboden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, pp. 37-38).

Bovendien komt de bestreden bepaling tegemoet aan de bekommernis om de nagestreefde doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken. De bestreden bepaling, die past in het kader van de kanalisatiedoelstelling die meer algemeen bij de wet van 7 mei 1999 wordt nagestreefd, is van dien aard dat zij de spelers stuurt in de richting van een legaal aanbod van weddenschappen op paardenwedrennen die worden georganiseerd op wedrennen waarvan de kwaliteit en het voortbestaan worden verzekerd door de financiering die afkomstig is van de sector van de weddenschappen. In dat verband dient te worden beklemtoond dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een beleid dat is gericht op een gecontroleerde expansie van kansspelactiviteiten, in overeenstemming kan zijn met zowel de doelstelling de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen als de doelstelling te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangezet en gokverslaving te bestrijden, doordat dat beleid de consument stuurt in de richting van het aanbod van aanbieders met een vergunning (HvJ, 28 februari 2018, C-3/17, *Sporting Odds Ltd*, punt 29).

B.13.6.1. Het Hof dient nog te onderzoeken of de bestreden bepaling evenredig is met de nagestreefde doelstellingen.

B.13.6.2. De verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen vereist niet dat aan de renverenigen het recht wordt toegekend om de organisatie, van weddenschappen op paardenwedrennen door de personen aan wie de Kansspelcommissie een vergunning FIP heeft toegekend, te weigeren.

Hierdoor is de bestreden bepaling van dien aard dat zij een belangenconflict in het leven roept bij de renverenigen. Aangezien het niet uitgesloten is dat de renverenigen houder kunnen zijn van een vergunning FIP, kunnen zij immers een financieel belang erbij hebben om geen toestemming te verlenen aan hun concurrenten indien zij zelf houder zijn van een vergunning FIP. Meer in het algemeen kan de bestreden bepaling de renverenigen, ook diegenen die geen houder zijn van een vergunning FIP, ertoe aanzetten om uitsluitend in te stemmen met de aanbidding van weddenschappen die uitgaan van vergunninghouders die bereid zijn om de voor de renvereniging voordeligste contractuele voorwaarden te bieden, en als dusdanig een opbod tussen vergunninghouders te organiseren.

B.13.6.3. Volgens de parlementaire voorbereiding strekt de vergoeding die de vergunninghouders FIP aan de renverenigen moeten betalen, ertoe, enerzijds, de eerstgenoemden te laten bijdragen in de kosten die door de laatstgenoemden zijn gemaakt voor het organiseren van de wedrennen, aangezien die kosten « in essentie kosten [zijn] voor gemeenschappelijke diensten ten voordele van de rensector zelf en van de inrichters van weddenschappen op die rennen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, p. 39), en vormt zij, anderzijds, de tegenprestatie voor het gebruik van de beelden en gegevens van de paardenwedrennen door de vergunninghouders FIP (*ibid.*, p. 40).

Wat betreft de paardenwedrennen die in België plaatsvinden, die worden georganiseerd door de renverenigen waaraan de vergoeding moet worden betaald, voorziet de bestreden bepaling niet in enig mechanisme aan de hand waarvan kan worden verzekerd dat de vergoeding, in zoverre zij ertoe strekt de vergunninghouders FIP te laten bijdragen in de door de renverenigen gedragen kosten van gemeenschappelijk belang, die kosten niet overschrijdt.

Wat betreft de paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden, die niet worden georganiseerd door de renverenigen waaraan de vergoeding moet worden betaald, dient te worden vastgesteld, zonder dat het noodzakelijk is te bepalen of de deelname van « Belgische paarden » aan buitenlandse paardenwedrennen kan verantwoord worden dat aan die renverenigen een vergoeding wordt betaald, dat de bestreden bepaling de vergoeding niet verbindt met de deelname van « Belgische paarden » aan buitenlandse paardenwedrennen.

B.13.6.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat de beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten die de bestreden bepaling met zich meebrengt, niet evenredig is met de nagestreefde doelstellingen.

B.14. Artikel 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het VWEU. De gecombineerde lezing van die bepalingen met de andere in het middel bedoelde bepalingen kan niet tot een ruimere vaststelling van schending leiden.

Artikel 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 dient te worden vernietigd.

*Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en het Europese mededingingsrecht*

B.15.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een zevende middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, en 22 van de wet van 7 mei 2019.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen, die een overeenkomst met de renverenigen moeten sluiten en hun een vergoeding moeten betalen, en de organisatoren van weddenschappen in alle andere domeinen, die niet aan enige financiële verplichting worden onderworpen.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, de vergunninghouders FIP en de vaste kansspelinrichtingen klasse IV die hun weddenschappen aannemen en, anderzijds, de dagbladhandelaars, de Nationale Loterij en de organisatoren die weddenschappen aannemen op renbanen, in zoverre de tweede categorie noch een overeenkomst met de renverenigen moet sluiten, noch hun een vergoeding moet betalen.

B.15.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een achtste middel, tweede onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, en 22 van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 101, 102 en 106 van het VWEU.



Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen, wat betreft de paardenwedrennen die in België plaatsvinden, alle renverenigingen ertoe brengen gezamenlijk te onderhandelen met de organisatoren van weddenschappen en dat zij bijgevolg elke concurrentie tussen de renverenigingen afschaffen. Bovendien doen zij gelden dat de renverenigingen, wat betreft de paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden, onvermijdelijk ertoe worden gebracht misbruik te maken van de machtspositie die de bestreden bepalingen hun toekennen.

B.15.3. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106 van het VWEU.

Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen, door aan de door de bevoegde federatie erkende renverenigingen de bevoegdheid toe te vertrouwen om de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen toe te staan op wedrennen die in België of in het buitenland plaatsvinden, aan die verenigingen bijzondere rechten toekennen waardoor ze hun concurrenten op de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen kunnen uitschakelen.

B.16.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.16.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 22 van de wet van 7 mei 2019, dat aan de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen de verplichting oplegt om een vergunning F1P te verkrijgen en om de door de Koning bepaalde nadere voorwaarden na te leven, enerzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen, en, anderzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 101, 102 en 106 van het VWEU, zou schenden.

Het zevende middel en het achtste middel, tweede onderdeel, in de zaak nr. 7277 zijn niet ontvankelijk in zoverre zij tegen artikel 22 van de wet van 7 mei 2019 zijn gericht.

B.17. In zoverre zij tegen artikel 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 zijn gericht, kunnen het zevende middel en het tweede onderdeel van het achtste middel in de zaak nr. 7277 en het eerste middel in de zaken nrs. 7289 en 7291 geen aanleiding geven tot een ruimere vernietiging dan die welke in B.14 is vermeld. Bijgevolg dienen zij niet te worden onderzocht.

*Wat betreft de verplichting voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV om met de gemeenten een convenant te sluiten en wat betreft de lokalisatiebeperkingen die op hen van toepassing zijn (derde, negende en tiende middel in de zaak nr. 7277; eerste, tweede en derde middel in de zaak nr. 7279; tweede middel, derde en vierde onderdeel, in de zaak nr. 7289; tweede middel in de zaak nr. 7296)*

*De bestreden bepalingen*

B.18.1. Artikel 23, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In artikel 43/4 van [de wet van 7 mei 1999], ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1<sup>o</sup> paragraaf 1 wordt aangevuld met een lid, luidende :

‘ De uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat voorafgaandelijk wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater. Het convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd alsook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren, alsook de openings- en sluitingsdagen van de kansspelinrichtingen klasse IV en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt. ’ ».

Artikel 24, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In artikel 43/5 van [de wet van 7 mei 1999], ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

[...]

2<sup>o</sup> het eerste lid wordt aangevuld met de bepalingen onder 5. en 6., luidende :

‘ 5. ervoor zorgen dat de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zulks behoudens met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan;

6. het convenant kunnen voorleggen dat werd gesloten tussen de kansspelinrichting klasse IV en de gemeente waar die inrichting gevestigd is onder de voorwaarde dat de vergunning van klasse F2 wordt verkregen. ’ ».

3<sup>o</sup> het artikel wordt aangevuld met het volgende lid :

‘ De bepalingen onder 5. en 6. van het eerste lid zijn niet van toepassing op de aanvragers van vergunningen klasse F2 voor het aannemen van weddenschappen buiten een kansspelinrichting klasse IV bedoeld in artikel 43/4, § 5, of voor het aannemen van weddenschappen in een mobiele kansspelinrichting bedoeld in artikel 43/4, § 2, vijfde lid. ’ ».

Artikel 36 van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In afwijking van de artikelen 23, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en 24, kunnen de vergunninghouders F1 en F2, die, op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet, over een door de kansspelcommissie toegekende vergunning beschikken, hun activiteiten onder dezelfde voorwaarden voortzetten.

De voorwaarden bedoeld in de artikelen 23, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en 24, zijn van toepassing op de aanvragen van een vergunning en op de aanvragen om hernieuwing van een vergunning ingediend ten vroegste twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet ».

B.18.2. Bij de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 worden twee nieuwe verplichtingen opgelegd aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

Enerzijds vereist de exploitatie van die inrichtingen voortaan dat een convenant wordt gesloten met de gemeente van vestiging. Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd alsook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren, de openings- en sluitingsdagen en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt (artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 43/5, eerste lid, 6<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019).

Anderzijds mogen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV niet worden gevestigd in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, behoudens een met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan (artikel 43/5, eerste lid, 5<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 24, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019).

Artikel 36 van de wet van 7 mei 2019 voorziet in een overgangsregeling volgens welke die twee verplichtingen van toepassing zijn op de vergunningsaanvragen en op de aanvragen tot hernieuwing van een vergunning die ten vroegste twee jaar na de inwerkingtreding van de wet van 7 mei 2019 zijn ingediend.

De twee voormelde verplichtingen zijn noch op de mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, noch op de dagbladhandelaars, noch op de renbanen van toepassing (artikel 43/5, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 24, 3°, van de wet van 7 mei 2019).

B.18.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die twee nieuwe verplichtingen die van toepassing zijn op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, ertoe strekken de rol van de gemeenten bij het toezicht op die inrichtingen te versterken en de sociale risico's in verband met de ligging ervan te beperken en dat zij aansluiten bij het algemene doel van bescherming van de spelers. Bovendien wordt in de parlementaire voorbereiding beklemtoond dat de artikelen 34, derde lid, en 36, 4° en 5°, van de wet van 7 mei 1999 reeds soortgelijke verplichtingen opleggen aan de kansspelinrichtingen klasse II. In de parlementaire voorbereiding wordt aldus uiteengezet :

« De uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater. Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, inzonderheid rekening houdend met onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden of gevangenissen. Dat convenant bepaalt ook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren en de openings- en sluitingsdagen van de kansspelinrichtingen klasse IV en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt.

Dankzij dat convenant krijgen de gemeenten daadwerkelijk zeggenschap in deze vergunning en wordt een deel van de controle op deze kansspelinrichtingen in handen van de gemeente gegeven. Dat is logisch gelet op de opdracht van controle van de orde, rust en veiligheid op haar grondgebied.

Een dergelijke bepaling is niet nieuw in de kansspelwet. Die voorwaarde bestaat immers al voor de speelautomatenhallen (art. 34, derde lid, van de wet).

[...]

Artikel 14 voegt twee extra voorwaarden toe waaraan de aanvragen van een vergunning klasse F1 en F2 moeten voldoen.

De eerste voorwaarde strekt ertoe de risico's van sociale aard, die gepaard gaan met de vestiging van wedkantoren, te beperken. Die mogen niet worden gevestigd in de nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht of onderwijsinstellingen. Het gaat hier om scholen, jeugdhuizen, enz. Evenzo mag een wedkantoor niet worden gevestigd in de nabijheid van ziekenhuizen waar inzonderheid personen worden behandeld wegens spelgerelateerde problemen.

Deze voorwaarde lijkt op degene die bestaat voor de aanvragers van een vergunning klasse B (art. 36.4 van de wet).

Een afwijking op deze voorwaarde is evenwel mogelijk op grond van een motivering van de gemeente. Als de gemeente in het convenant dat zij met de inrichting heeft afgesloten, voldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen ten aanzien van de potentiële speler, kan van deze voorwaarde afgeweken worden, bijvoorbeeld als een inrichting zich in de nabijheid van een school wil vestigen en de gemeente openingsuren heeft bepaald waardoor jongeren er niet kunnen komen tijdens of kort voor en na de schooluren. De gemeente moet haar beslissing om de vestiging in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, niet te verbieden, uitdrukkelijk motiveren.

De tweede voorwaarde die wordt toegevoegd, houdt verband met artikel 13 van het ontwerp en meer in het bijzonder met het gegeven dat de uitbating van een kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater.

Om een vergunning klasse F2 te verkrijgen, moet de aanvrager voornoemd convenant voorleggen aan de Kansspelcommissie. Zoals gezegd, bestaat een dergelijke voorwaarde al voor de aanvragers van een vergunning klasse B (art. 36.5 van de wet).

Daarbij moet worden opgemerkt dat deze twee nieuwe voorwaarden niet van toepassing zijn op krantenwinkels en renbanen, en ook niet op de mobiele inrichtingen klasse IV, zulks wegens het beperkte bedrag van de inzet in krantenwinkels en het tijdelijke karakter van renbanen en mobiele inrichtingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 12-14).

#### *De bevoegdheidsverdeling*

B.19. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een derde middel af uit de schending, door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019, van artikel 39 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In essentie doen zij gelden dat de bestreden bepalingen inbreuk maken op de bevoegdheid van de gewesten om de bevoegdheden van de gemeenten te bepalen.

B.20.1. De samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de gemeentelijke instellingen behoort principieel tot de bevoegdheid van de gewesten krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.20.2. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet bepalen respectievelijk :

« De gemeenteraden en, in de mate dat deze bestaan, de provincieraden of de raden van bovengemeentelijke besturen, regelen respectievelijk alles wat van gemeentelijk, provinciaal of bovengemeentelijk belang is; zij beraadslagen en besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen is voorgelegd »;

« De handelingen, reglementen en verordeningen van de overheden van de provincies, de bovengemeentelijke besturen, de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en andere bestuursoverheden mogen niet in strijd zijn met de wetten en de besluiten van de federale overheid of de decreten en besluiten van de gemeenschappen, welke in elk geval die overheden met de uitvoering daarvan en met andere opdrachten, met inbegrip van het geven van advies, kunnen belasten, alsook met het op de begroting brengen van alle uitgaven die zij aan deze overheden opleggen ».

Uit die bepalingen blijkt dat de federale overheid taken kan toevertrouwen aan de gemeenten wanneer zij optreedt in het kader van haar eigen bevoegdheden.

B.20.3. Aangezien de bevoegdheid van de federale overheid inzake spelen en weddenschappen haar de mogelijkheid biedt de vaste kansspelinrichtingen klasse IV te regelen, is zij bevoegd om aan de gemeenten taken met betrekking tot de toelating van en het toezicht op die inrichtingen toe te vertrouwen.

B.21. Het derde middel in de zaak nr. 7277 is niet gegrond.

#### *De vergelijking tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II en de overgangsregeling*

B.22.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een negende middel, eerste onderdeel, af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1°, van de Grondwet door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019.

Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II op identieke wijze behandelen, terwijl die twee categorieën van inrichtingen zich in verschillende situaties bevinden.

B.22.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 24 en 36, tweede lid, van de wet van 7 mei 2019.

In het eerste en het tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen twee onverantwoorde verschillen in behandeling doen ontstaan tussen de aanvragers van een vergunning F2 voor de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV en de aanvragers van een vergunning B voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse II : enerzijds mogen enkel de laatstgenoemden zich niet vestigen in de nabijheid van plaatsen waar erediens worden gehouden en gevangenissen en, anderzijds, kunnen enkel de eerstgenoemden een door de gemeente met redenen omklede afwijking genieten waardoor ze zich kunnen vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen of plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

In het derde onderdeel doen zij gelden dat artikel 36, tweede lid, van de wet van 7 mei 2019 het bestaande maar onverantwoorde verschil in behandeling tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II op onevenredige wijze bestendigt.

In het vierde onderdeel doen zij gelden dat uit de vorige onderdelen tegelijkertijd, enerzijds, een onverantwoord verschil in behandeling tussen de spelers blijkt, in zoverre zij minder bescherming genieten in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV dan in de kansspelinrichtingen klasse II, en, anderzijds, een onverantwoord verschil in behandeling tussen de burens van de kansspelinrichtingen, die naargelang van de klasse ervan meer of minder beschermd zijn tegen de hinder die eruit voortvloeit.

B.22.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een tweede middel af uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde.

Volgens haar stelt artikel 36 van de wet van 7 mei 2019 de inwerkingtreding van de bepalingen die erin worden beoogd, uit tot een onbepaalde datum.

B.23. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet zou zijn geschonden door de bestreden bepalingen.

Het eerste onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 is niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

B.24. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 zijn gericht tegen artikel 24, 2°, van de wet van 7 mei 2019 in zoverre het artikel 43/5, eerste lid, 5°, invoegt in de wet van 7 mei 1999 en tegen artikel 36, tweede lid, van de wet van 7 mei 2019. Wat de zaak nr. 7296 betreft, beperkt het Hof zijn onderzoek bijgevolg tot die bepalingen.

B.25.1. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.25.2. Het Hof is niet bevoegd om een wet rechtstreeks te toetsen aan het rechtszekerheidsbeginsel.

B.25.3. Aangezien het tweede middel in de zaak nr. 7279 enkel is afgeleid uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel, is het onontvankelijk.

B.26. 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. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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 geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.27. In de toelichting bij een wetsvoorstel, dat met name ertoe strekte de leeftijdsgrens voor deelname aan alle weddenschappen en kansspelen op 21 jaar te brengen en waarvan de behandeling werd gevoegd bij het ontwerp dat tot de wet van 7 mei 2019 heeft geleid, wordt uiteengezet :

« Wetsontwerp 1992/001 heeft bij de toelichting [...] [beklemtoond] dat deze weddenschappen reeds worden toegelaten vanaf de meerderjarigheid omdat deze kansspelen minder verslavend zijn dan deze die mogen worden uitgebaat door vergunningshouders A en B of door aanvullende vergunninghouders, waarbij inzonderheid werd verwezen naar de 'short odd' & 'long odd'-theorie (d.i. de these dat weddenschappen waarbij de uitkomst onmiddellijk bekend is verslavender zijn dan weddenschappen waarbij het resultaat pas 'later' bekend is, cf. einduitslag van een sportmatch). [...]

[...]

[...] Ten tweede werpt de vraag zich op in hoeverre er nog werkelijk sprake is van het onderscheid tussen de zgn. 'long odds' en 'short odds'. Zo kan vandaag tijdens sportwedstrijden op zo'n divers aantal zaken gegokt worden, het zgn. 'In-game betting' waarbij gegokt kan worden op een gebeurtenis die nog aan de gang is (cf. inzetten op de ploeg die de eerste gele kaart krijgt in een voetbalwedstrijd). Bij 'In-game betting' kunnen gokkers tijdens de match hun weddenschappen aanpassen afhankelijk van het verloop van de match. Dit veranderde de risicograad van dit soort spelen van 'weinig verslavend' naar een 'hoog risico-spel' voor problematische gokkers » (Parl. St., Kamer, 2016-2017, DOC 54-2214/001, pp. 7-8).

In verband met de nieuwe leeftijdsgrens van 21 jaar voor deelname aan de in artikel 43/4, § 2, derde lid, derde streepje, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde automatische kansspelen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV wordt in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot de wet van 7 mei 2019 heeft geleid, uiteengezet :

« Vergeleken met de weddenschappen die in wedkantoren worden aangeboden, kunnen de virtuele kansspelen [...] verslavender zijn voor jongeren, inzonderheid omdat die niet verbonden zijn aan een reëel sportevenement (dat beperkt is in de tijd). Het resultaat is onmiddellijk na de inzet bekend, wat impliceert dat de periode tussen de inzet en de winst zeer kort is » (Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 15).

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2019 heeft een lid bovendien beklemtoond :

« De wetenschappelijke onderzoeken laten er geen twijfel over bestaan; de risicofactoren die tot excessief spelgedrag of zelfs tot verslaving leiden, zijn gekend : korte tijdsspanne tussen inzetten en resultaat, toegankelijkheid van het spel, virtueel geld, geen sociale controle, alcoholgebruik, overtuiging dat men de afloop van een wedstrijd of een spel kan beïnvloeden, hoge herverdelingsgraad (hoe vaker een speler de indruk heeft dat hij wint, hoe vaker hij opnieuw zal spelen). Een spel vertoont grotere risico's naarmate meerdere van die factoren samengaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/008, p. 7).

B.28.1. Zoals de Ministerraad en de Nationale Loterij beklemtonen, vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat de weddenschappen die klassiek worden aangenomen in vaste kansspelinrichtingen klasse IV minder risico's vertonen dan de kansspelen die worden geëxploiteerd in kansspelinrichtingen klasse II (speelautomatenhallen), maar dat de risico's in verband met de vaste kansspelinrichtingen klasse IV desalniettemin zijn toegenomen wegens twee factoren. Enerzijds brengt de toenemende ontwikkeling van live weddenschappen, namelijk weddenschappen met betrekking tot een evenement of gebeurtenissen die aan de gang zijn, waarvan de uitslag niet reeds bekend is en waarbij de onzekere gebeurtenis niet reeds heeft plaatsgevonden, grotere risico's met zich mee, aangezien die weddenschappen kunnen worden gekenmerkt door een korte tijdsspanne tussen de inzet en het resultaat. Anderzijds vertonen de in artikel 43/4, § 2, derde lid, derde streepje, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde automatische kansspelen eveneens een groter risico.

B.28.2. Gelet op de toename van de risico's in verband met de vaste kansspelinrichtingen klasse IV is het niet zonder redelijke verantwoording om hun de verplichting op te leggen om met de gemeente een convenant te sluiten en hun principieel te verbieden om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, in navolging van de soortgelijke verplichtingen die reeds van toepassing waren op de kansspelinrichtingen klasse II.

Het feit dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II in verscheidene opzichten aan verschillende regels worden onderworpen, met name wat betreft de duur van de respectieve vergunning ervan, houdt niet in dat de verplichtingen die bij de bestreden bepalingen aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV worden opgelegd, onevenredig zouden zijn.

B.28.3. De wetgever vermocht redelijkerwijs te oordelen dat de risico's in verband met de vaste kansspelinrichtingen klasse IV evenwel niet identiek zijn geworden aan die in verband met de kansspelinrichtingen klasse II.

Het is niet zonder redelijke verantwoording om het verbod om zich in de nabijheid van plaatsen waar erediensten worden gehouden en van gevangenissen te vestigen waarin artikel 36, 4<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 voorziet voor de kansspelinrichtingen klasse II, niet uit te breiden tot elke vaste kansspelinrichting klasse IV. Zulks geldt des te meer daar een gemeente, indien de concrete lokale omstandigheden zulks verantwoorden, kan weigeren om een convenant te sluiten met de exploitant van een vaste kansspelinrichting klasse IV die zich zou willen vestigen in de nabijheid van een plaats waar erediensten worden gehouden of van een gevangenis. In de parlementaire voorbereiding wordt immers uiteengezet :

« De uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater. Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, inzonderheid rekening houdend met onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden of gevangenissen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 12).

Evenzo is het niet zonder redelijke verantwoording om het de gemeenten mogelijk te maken af te wijken van het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht dat van toepassing is op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, hoewel een dergelijke afwijkingsmogelijkheid niet bestaat ten aanzien van de kansspelinrichtingen klasse II.

B.29.1. Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel of buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.29.2. De in artikel 36 van de wet van 7 mei 2019 bedoelde overgangsregeling heeft tot gevolg dat de verplichting voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV om met de gemeente een convenant te sluiten en het principiële verbod voor die inrichtingen om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, van toepassing zijn op de vergunningsaanvragen en op de aanvragen tot hernieuwing van een vergunning die worden ingediend vanaf 25 mei 2021, namelijk twee jaar na de inwerkingtreding van de wet van 7 mei 2019.

Zoals in de parlementaire voorbereiding wordt beklemtoond, wordt die overgangsregeling redelijk verantwoord door de wens om de gemeenten voldoende tijd te laten om zich aan te passen en om de rechtszekerheid te waarborgen van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV die bij de inwerkingtreding van de wet van 7 mei 2019 actief waren (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 28).

B.30. Het eerste onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 en het tweede middel in de zaak nr. 7296 zijn niet gegrond.

*Het verschil in behandeling tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars*

B.31.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een negende middel, tweede onderdeel, af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet door de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019.

In essentie doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars, in zoverre enkel de eerstgenoemden worden onderworpen aan de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en aan het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

B.31.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de wet van 7 mei 2019, met name in zoverre zij het voormelde verschil in behandeling doet ontstaan.

In essentie doet zij gelden dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars vergelijkbare categorieën zijn, dat met het bekritiseerde verschil in behandeling geen legitiem doel wordt nagestreefd, dat het criterium van onderscheid noch objectief, noch pertinent is en dat de gevolgen voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV onevenredig zijn.

B.32. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet zou zijn geschonden door de bestreden bepalingen.

Het tweede onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 is niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet.

B.33. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 zijn gericht tegen de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019. Wat de zaak nr. 7279 betreft, beperkt het Hof zijn onderzoek bijgevolg tot die bepalingen.

B.34. 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.35. De vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars die houder zijn van een vergunning F2, zijn vergelijkbaar ten aanzien van de in het geding zijnde maatregelen, aangezien zij allebei weddenschappen mogen aannemen.

B.36. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 aanvoert, berust het onderscheid tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de in artikel 43/4, § 5, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde dagbladhandelaars op een objectief criterium.

Artikel 43/4, § 5, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« § 5. Buiten voormelde kansspelinrichtingen klasse IV mogen tevens worden aangenomen :

1<sup>o</sup> de weddenschappen op sportevenementen en op paardwedrennen, bij wijze van nevenactiviteit door de dagbladhandelaars, natuurlijke personen of rechtspersonen, die als commerciële onderneming zijn ingeschreven in de Kruispuntbank voor ondernemingen, voor zover ze niet worden aangenomen in gelegenheden waar alcoholische dranken worden verkocht voor verbruik ter plaatse.

De Koning bepaalt de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Zij dienen te beschikken over een vergunning klasse F2 ».

Het begrip « dagbladhandelaars » moet worden begrepen in de courante betekenis die wordt vermeld in artikel 16, § 2, eerste lid, a), van de wet van 10 november 2006 « betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening ». Het betreft de vestigingseenheden waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de verkoop van kranten, tijdschriften, tabak en rookwaren, telefoonkaarten en producten van de Nationale Loterij. Bijgevolg is er geen discordantie in de wet tussen de Franse term « libraires » en de Nederlandse term « dagbladhandelaars ».

Het begrip « nevenactiviteit » dient eveneens in de courante betekenis ervan te worden begrepen, namelijk een activiteit die niet in hoofdberoep wordt uitgeoefend. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 aanvoert, is er geen discordantie tussen de Franse term d'« activité exercée 'à titre complémentaire' » en de Nederlandse term « nevenactiviteit ». De wetgever vermocht de Koning op geldige wijze ertoe te machtigen de nadere voorwaarden te bepalen opdat sprake is van een « nevenactiviteit ». In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen » (hierna : de wet van 10 januari 2010) wordt in dat verband uiteengezet :

« Dagbladhandelaars mogen enkel als nevenactiviteit weddenschappen aannemen. De Koning dient de nadere criteria te bepalen opdat van een nevenactiviteit sprake kan zijn. Deze criteria moeten minstens betrekking hebben op het aandeel van de overeenkomstig deze wet toegelaten weddenschappen ten aanzien van het totale zakencijfer van de dagbladhandel » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 38).

En :

« [Een lid] haalt de memorie van toelichting aan (DOC 52 1992/001, blz. 38), waarin staat dat de door de Koning vast te stellen criteria minstens betrekking moeten hebben op het aandeel van de toegelaten weddenschappen ten aanzien van het totale zakencijfer van de dagbladhandel. De spreekster vindt dat de omzet een uiterst vluchtig criterium is dat voor de bepaling van het al dan niet bijkomstige karakter van een activiteit moeilijk als een hoofdcriterium kan worden beschouwd.

De staatssecretaris [voor de Coördinatie van de fraudebestrijding, toegevoegd aan de eerste minister, en staatssecretaris, toegevoegd aan de minister van Justitie,] merkt in dit verband op dat de criteria die de Koning zal bepalen, in de eerste plaats wel degelijk objectieve criteria zullen zijn. Met de omzet zal maar bij betwisting rekening worden gehouden » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 84).

Het Hof vermag niet de grondwettigheid te toetsen van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV », dat de Koning op grond van die machtiging heeft genomen.

B.37.1. Het criterium van onderscheid tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de in artikel 43/4, § 5, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde dagbladhandelaars is pertinent ten aanzien van de met de bestreden maatregelen nagestreefde doelstellingen om de sociale risico's te beperken en de spelers te beschermen.

B.37.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 wordt uiteengezet :

« - Het type speler dat een dagbladhandelaar bezoekt voor het plaatsen van een weddenschap op paardenrennen is verschillend van het type speler die we aantreffen in een wedkantoor. Een wedkantoor beoogt de spelers die daar enige tijd vertoeven om hun weddenschappen te plaatsen dit terwijl de speler in een dagbladwinkel er slechts de nodige tijd vertoeft om zijn weddenschap in te dienen.

- De dagbladwinkel verschilt van infrastructuur van een wedkantoor. In een wedkantoor bevinden zich tafels met sportkranten die de speler toelaten een keuze te maken vooraleer de weddenschap te plaatsen [.]. Daarnaast bevinden er zich in een wedkantoor beeldschermen waarop de wedstrijden kunnen worden gevolgd. De wedkantoren zijn dermate ingericht om spelers aan te trekken die daar hun tijd verdrijven en met andere spelers contact leggen.

- Bij de dagbladhandelaar kan de aanname van de weddenschappen slechts bij wijze van nevenactiviteit plaatsvinden dit terwijl voor de wedkantoren de aanname van weddenschappen een hoofdactiviteit vormt. De Koning zal om die reden duidelijke criteria en voorwaarden bepalen waaraan de dagbladhandelaars moeten voldoen opdat sprake is van een nevenactiviteit. Die voorwaarden zullen alleszins betrekking hebben op elementen die ervoor zorgen dat de speler niet aangetrokken wordt om in de dagbladwinkel te vertoeven voor het plaatsen van een weddenschap. Bijvoorbeeld een verbod op beeldschermen waarbij sportevenementen worden vertoond waarop kan worden gewed, een verbod om gedeeltes van de winkeloppervlakte voor te behouden voor de weddenschappen,... » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/4, p. 15).

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2019 wordt in verband met de bestreden maatregelen uiteengezet :

« Daarbij moet worden opgemerkt dat deze twee nieuwe voorwaarden niet van toepassing zijn op krantenwinkels en renbanen, en ook niet op de mobiele inrichtingen klasse IV, zulks wegens het beperkte bedrag van de inzet in krantenwinkels en het tijdelijke karakter van renbanen en mobiele inrichtingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14).

B.37.3. De vaste kansspelinrichtingen klasse IV vertonen verscheidene kenmerken die ze onderscheiden van dagbladhandelaars.

Ten eerste vormt het aannemen van weddenschappen in beginsel de exclusieve activiteit van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, terwijl het voor de dagbladhandelaars maar een bijkomstige activiteit vormt.

Ten tweede heeft de Koning, op grond van artikel 43/4, § 5, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999, het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV » genomen, dat met name de voorwaarden bepaalt die van toepassing zijn op het aannemen van weddenschappen door dagbladhandelaars. Dat koninklijk besluit beperkt de ruimte in de krantenwinkels die in beslag mag worden genomen voor het aannemen van weddenschappen en de reclame die op die activiteit is gericht (artikel 4), en verbiedt bij dagbladhandelaars de aanwezigheid van tv-schermen en andere audiovisuele dragers die de weddenschappen promoten of de gebeurtenissen waarop die betrekking hebben, tonen (artikel 3). Zoals de Ministerraad beklemt, kan dat laatste verbod bij dagbladhandelaars de deelname aan live weddenschappen ernstig bemoeilijken, weddenschappen die, zoals in B.28.1 is vermeld, volgens de wetgever grotere risico's vertonen.

Ten derde mogen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, en niet de dagbladhandelaars, « maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen op soortgelijke activiteiten aanbieden als deze die aangegaan worden in het wedkantoor », exploiteren (artikel 43/4, § 2, derde lid, derde streepje, van de wet van 7 mei 1999). Zoals in B.28.1 is vermeld, vertonen die automatische kansspelen grotere risico's volgens de wetgever.

Ten vierde wordt de maximuminzet beperkt tot 200 euro per dag bij een dagbladhandelaar (artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV »). Die limiet verplicht de speler die een bedrag wenst in te zetten dat hoger is dan 200 euro, om zich te verplaatsen naar een andere vergunninghouder F2 en zij kan bijgevolg een rem vormen voor de speler.

B.37.4. Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever redelijkerwijs vermocht te oordelen dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV grotere risico's vertonen dan dagbladhandelaars en dat zij bijgevolg aan extra voorwaarden moeten worden onderworpen.

B.38. Ten slotte brengen de bestreden bepalingen geen onevenredige gevolgen teweeg ten aanzien van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

B.39. Het tweede onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 is niet gegrond. Het eerste middel in de zaak nr. 7279 is niet gegrond in zoverre het tegen de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

*De vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van ondernemen*

B.40.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een tiende middel af uit de schending, door de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU.

In essentie doen zij gelden dat de bestreden bepalingen het recht op arbeid, de vrije keuze van beroepsarbeid, de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van vestiging aantasten en dat die aantasting niet redelijk verantwoord is.

B.40.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een derde middel af uit de schending, door de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU en van de vrijheid van ondernemen die is vastgelegd in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In essentie doet zij gelden dat de bestreden bepalingen geen objectieve, niet-discriminerende en vooraf bekende criteria vaststellen om de beslissing van een gemeente om al dan niet een convenant te sluiten met een vaste kansspelinrichting klasse IV en de beslissing van een gemeente om al dan niet een afwijking toe te kennen op het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, af te bakenen.

B.40.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, derde onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup>, tweede lid, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In essentie doet zij gelden dat de verplichting voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV om met de gemeente een convenant te sluiten, niet evenredig is met het nagestreefde doel van bescherming van de spelers. Bovendien is zij van mening dat die verplichting het niet mogelijk maakt om op samenhangende en stelselmatige wijze de doelstelling die wordt nagestreefd te bereiken, aangezien zij niet van toepassing is op dagbladhandelaars, op renbanen en op mobiele kansspelinrichtingen klasse IV.

B.40.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, vierde onderdeel, af uit de schending van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door artikel 24, 2<sup>o</sup>, eerste lid, van de wet van 7 mei 2019, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 24, 3<sup>o</sup>, van dezelfde wet.

In essentie doet zij gelden dat de bestreden bepalingen niet de criteria preciseren aan de hand waarvan de nabijheid met de onderwijsinstellingen, de ziekenhuizen en de plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, kunnen worden beoordeeld en dat zij de afwijkingmogelijkheid waarover de gemeenten beschikken, niet afbakenen.

B.41. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 zijn gericht tegen de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019. Wat de zaak nr. 7279 betreft, beperkt het Hof zijn onderzoek bijgevolg tot die bepalingen.

B.42.1. Artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet bepaalt :

« Die rechten omvatten inzonderheid :

1<sup>o</sup> het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen ».

Die bepaling vermeldt het recht op arbeid en het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid onder de economische, sociale en culturele rechten.

B.42.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever de vrijheid van handel en nijverheid of de vrijheid van ondernemen niet heeft willen verankeren in de begrippen « recht op arbeid » en « vrije keuze van beroepsarbeid » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/3°, p. 15; nr. 100-2/4°, pp. 93 tot 99; nr. 100-2/9°, pp. 3 tot 10). Eenzelfde benadering blijkt eveneens uit de indiening van verschillende voorstellen tot « herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6°, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid » (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1930/1; Senaat, B.Z. 2010, nr. 5-19/1; Kamer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.42.3. De wet van 28 februari 2013 die artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoerd, heeft het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 opgeheven. Dat decreet, dat de vrijheid van handel en nijverheid waarborgde, heeft het Hof meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken.

B.42.4. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet 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 Europese 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.42.5. 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.42.6. De vrijheid van ondernemen is nauw verwant met het vrij verrichten van diensten (artikel 56 van het VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 van het VWEU).

B.42.7. Te dezen dient het Hof de bestreden bepalingen te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

B.43.1. Aangezien zij de exploitatie van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV onderwerpen aan de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en aan het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, brengen de bestreden bepalingen een beperking van de vrijheid van vestiging met zich mee.

B.43.2. Zoals in B.13.3 is vermeld, moet een maatregel die de vrijheid van vestiging beperkt, en die zonder onderscheid van toepassing is, rechtvaardiging vinden in een dwingende reden van algemeen belang, moet hij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren, hetgeen inhoudt dat hij daadwerkelijk moet tegemoetkomen aan de bekommernis om dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken, en mag hij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.

B.43.3. Zoals in B.18.3 is vermeld, strekken de bestreden bepalingen in het bijzonder ertoe de sociale risico's in verband met de ligging van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV te beperken en de spelers te beschermen. Uit de in B.13.4.1 aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat het dwingende redenen van algemeen belang betreft.

B.43.4. De verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zijn maatregelen die pertinent zijn ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

Bovendien houdt het feit dat die maatregelen van toepassing zijn op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, maar niet op de mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, de dagbladhandelaars en de renbanen, niet in dat de doelstellingen niet op samenhangende en stelselmatige wijze zouden worden nagestreefd. Enerzijds blijkt uit hetgeen in B.35 tot B.38 is vermeld dat de niet-toepassing van die maatregelen op de dagbladhandelaars redelijk verantwoord is. Anderzijds wordt de niet-toepassing van die maatregelen op de mobiele kansspelinrichtingen klasse IV en op de renbanen redelijk verantwoord door het tijdelijke karakter ervan (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14) en door het feit dat de ligging ervan reeds is afgebakend bij de wet van 7 mei 1999, aangezien de eerste worden geëxploiteerd op de plaats van het evenement, van de sportwedstrijd of van de sportcompetitie waarvoor zij weddenschappen aannemen (artikel 43/4, § 2, vijfde en zesde lid, van de wet van 7 mei 1999) en aangezien, wat de laatste betreft, de weddenschappen worden aangenomen binnen de omheining van een renbaan (artikel 43/4, § 5, 2°, van de wet van 7 mei 1999).

B.43.5. Het Hof dient nog te onderzoeken of de maatregelen in kwestie evenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen.

B.43.6. Gelet op de in B.28.1 beschreven toename van de risico's in verband met de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, is het niet onevenredig om de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV afhankelijk te maken van het sluiten van een convenant met de gemeente en van het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

B.43.7. Aangezien die maatregelen twee van de na te leven voorwaarden voor de toekenning van een vergunning F2 vormen (artikel 43/5, eerste lid, 5° en 6°, van de wet van 7 mei 1999), dient eveneens rekening te worden gehouden met de rechtspraak van het Hof van Justitie volgens welke uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeit dat een stelsel van voorafgaande administratieve vergunning voor het aanbieden van bepaalde soorten kansspelen gebaseerd moet zijn op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten en deze niet op willekeurige wijze kan worden gebruikt (HvJ, 24 januari 2013, C-186/11 en C-209/11, *Stanleybet International Ltd e.a.*, punt 47).

Wanneer zij beslist om met een vaste kansspelinrichting klasse IV een convenant te sluiten, oefent de gemeente een discretionaire bevoegdheid uit (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 7). Die bevoegdheid is voldoende afgebakend om het risico van willekeur te vermijden.

Allereerst wordt de beoordelingsbevoegdheid van de gemeente beperkt door de bij de wet van 7 mei 1999 nagestreefde doelstellingen.

Bovendien is het begrip « nabijheid » tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de onderwijsinstellingen, de ziekenhuizen en de plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, niet dermate vaag dat het een risico van willekeur zou doen ontstaan. Dat begrip, dat moet worden begrepen in de courante betekenis ervan waarbij een geringe afstand wordt bedoeld, moet worden beoordeeld ten aanzien van de concrete lokale omstandigheden. Evenzo maakt de aan de gemeente toegekende afwijkingsmogelijkheid het haar eveneens mogelijk rekening te houden met de concrete lokale omstandigheden, alsook met de voorwaarden waarin in het met de inrichting gesloten convenant is voorzien :

« Een afwijking op deze voorwaarde is evenwel mogelijk op grond van een motivering van de gemeente. Als de gemeente in het convenant dat zij met de inrichting heeft afgesloten, voldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen ten aanzien van de potentiële speler, kan van deze voorwaarde afgeweken worden, bijvoorbeeld als een inrichting zich in de nabijheid van een school wil vestigen en de gemeente openingsuren heeft bepaald waardoor jongeren er niet kunnen komen tijdens of kort voor en na de schooluren. De gemeente moet haar beslissing om de vestiging in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, niet te verbieden, uitdrukkelijk motiveren » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14).

Ten slotte dient de gemeente met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals de motiveringsplicht, in acht te nemen. Die laatste vergt een afdoende uiteenzetting van de redenen die de beslissing van de gemeente dragen, zodat de betrokkenen kunnen oordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsmiddelen aan te wenden waarover zij beschikken.

B.44. De bestreden bepalingen schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU.

B.45. Uit wat voorafgaat, blijkt eveneens dat de bestreden bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen, niet schenden en dat de bestreden bepalingen, gesteld dat zij een beperking van het vrij verrichten van diensten met zich meebrengen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 56 van het VWEU, niet schenden.

B.46. Het tiende middel in de zaak nr. 7277, het derde middel in de zaak nr. 7279 en het derde en vierde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7289 zijn niet gegrond.

*Wat betreft de registratieplicht die van toepassing is in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV (elfde en twaalfde middel in de zaak nr. 7277; eerste middel in de zaak nr. 7279; tweede middel in de zaak nr. 7280; tweede middel, vijfde onderdeel, in de zaak nr. 7289)*

*De bestreden bepaling en de context ervan*

B.47.1. Artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 wijzigt artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 en bepaalt :

« In artikel 62 van [de wet van 7 mei 1999], gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid worden de woorden ' klassen I en II ' vervangen door de woorden ' klassen I, II en tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV ' ;

2° in het zesde lid worden de woorden ' klasse I of II ' vervangen door de woorden ' klasse I, II of klasse IV voor de vaste kansspelinrichtingen ' ».

Die bepaling maakt artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 van toepassing op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV. Bij artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 wordt aan de kansspelinrichtingen klasse I en II en voortaan ook aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV de verplichting opgelegd om een afschrift van het identiteitsbewijs te bewaren dat de speler moet voorleggen en een register bij te houden waarin bepaalde inlichtingen over de spelers worden vermeld. Zoals gewijzigd bij artikel 31 van de wet van 7 mei 2019, bepaalt artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 :

« In aanvulling op het door artikel 54 bepaalde, is de toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen van de klassen I, II en tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV [...] slechts toegestaan wanneer de betrokken persoon een identiteitsbewijs voorlegt en de exploitant zijn volledige naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, beroep en adres in een register inschrijft.

De exploitant doet de betrokkene dat register ondertekenen.

Een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, moet gedurende ten minste vijf jaar na zijn laatste deelneming aan een kansspel worden bewaard.

De Koning bepaalt de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd.

Hij bepaalt de voorwaarden inzake toegang tot de registers.

De commissie kan de vergunning klasse I, II of klasse IV voor de vaste kansspelinrichtingen intrekken zo dat register niet of onjuist wordt bijgehouden, alsook ingeval het register niet aan de [overheden] wordt medegedeeld, beschadigd raakt dan wel verdwijnt.

De Koning bepaalt de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd voor deelneming aan kansspelen via een elektronisch communicatienetwerk evenals de voorwaarden waaraan het register moet voldoen ».

B.47.2. Zoals het eerste lid ervan aangeeft, dient artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 in samenhang te worden gelezen met artikel 54 van dezelfde wet. Die laatste bepaling betreft de verboden op toegang tot bepaalde kansspelinrichtingen en op deelname aan bepaalde kansspelen die van toepassing zijn op minderjarigen of op personen jonger dan 21 jaar (artikel 54, § 1), op magistraten, notarissen, deurwaarders en leden van de politiediensten buiten het kader van de uitoefening van hun functies (artikel 54, § 2, eerste lid) en op de personen die door de Kansspelcommissie zijn uitgesloten (artikel 54, § 3 en 4).

Sommige van die verboden, met name die welke van toepassing zijn op de door de Kansspelcommissie uitgesloten personen, betreffen enkel de kansspelen « waarvoor een registratieplicht geldt », namelijk : (1) de kansspelen waaraan wordt deelgenomen in de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde kansspelinrichtingen, (2) de weddenschappen waarvoor een inzet wordt gedaan die een door de Koning bepaald bedrag overschrijdt (artikel 43/4, § 3, van de wet van 7 mei 1999), waarbij wordt gepreciseerd dat dat bedrag is vastgesteld op 1 000 euro bij het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van het bedrag of de tegenwaarde van de inzet van weddenschappen waarvoor een registratieplicht geldt en tot vaststelling van de inhoud en de wijze van deze registratie », en (3) de kansspelen die via instrumenten van de informatiemaatschappij worden geëxploiteerd (artikel 43/8, § 2, 2°, van de wet van 7 mei 1999). Door de vaste kansspelinrichtingen klasse IV te onderwerpen aan de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht, maakt artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 de verboden die betrekking hebben op de kansspelen « waarvoor een registratieplicht geldt », van toepassing op die inrichtingen.

B.47.3. Bovendien voorziet artikel 55 van de wet van 7 mei 1999 in het instellen van een systeem van informatieverwerking betreffende de personen bedoeld in artikel 54 van dezelfde wet. Luidens artikel 55, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 zijn de doelstellingen van dat systeem, enerzijds, « de kansspelcommissie in staat te stellen de bij deze wet toegekende opdrachten uit te oefenen » en, anderzijds, « de exploitanten en het personeel van de



kansspelinrichtingen in staat te stellen de naleving te controleren van de ontzegging van toegang bedoeld in artikel 54 ». Dat verwerkingssysteem is het EPIS-systeem (« *Excluded Persons Information System* »), dat in het leven is geroepen bij het koninklijk besluit van 15 december 2004 « betreffende het instellen van een systeem van informatieverwerking voor spelers aan wie de toegang tot kansspelinrichtingen van klasse I en klasse II wordt ontzegd ».

B.47.4. In de bespreking van artikel 19 van het wetsontwerp, dat artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 is geworden, wordt uiteengezet :

« Artikel 19 breidt de toepassing van het *Excluded Persons Information System* (EPIS) uit tot alle vaste kansspelinrichtingen klasse IV. EPIS, dat alle uitgesloten spelers verzamelt, wordt nu gebruikt bij de toegang tot een reëel of virtueel casino (klasse I), een reële of virtuele speelautomatenhal (klasse II) of een virtueel wedkantoor. De naam, voornaam en geboortedatum van de speler moeten verplicht worden geregistreerd in EPIS om na te gaan of de speler toegang kan worden verleend.

Er moet worden opgemerkt dat die controle kan gebeuren bij de toegang tot de kansspelinrichting maar ook aan de balie. Een controle moet gebeuren voordat een speler kan spelen op een toestel of wedden bijvoorbeeld.

EPIS heeft bewezen een zeer doeltreffend instrument te zijn in de bestrijding van de verslaving aan kansspelen en is onontbeerlijk om de bescherming van de spelers te versterken.

In haar advies 36/2018 van 2 mei 2018 meent de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat de verruiming van het EPIS bereik proportioneel is met het doeleinde van EPIS, met name de bescherming van de spelers » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 16-17).

*Het recht op eerbiediging van het privéleven*

B.48. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een twaalfde middel af uit de schending, door artikel 31 van de wet van 7 mei 2019, van artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 5, lid 1, c), van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) » (hierna : de AVG) en met artikel 28, 3°, 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).

In een eerste onderdeel doen zij in essentie gelden dat artikel 62 van de wet van 7 mei 1999, dat bij artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 van toepassing is gemaakt op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, de Koning ertoe machtigt essentiële elementen in verband met het bijhouden van het register en de raadpleging ervan te bepalen.

In een tweede onderdeel doen zij in essentie gelden dat de bestreden bepaling noch pertinent, noch evenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel van bescherming van de spelers.

B.49.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven 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 ».

B.49.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, 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 ».

B.49.3. 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.

B.49.4. 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, waaronder met name digitale vingerafdrukken vallen. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht : 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.49.5. Het recht op eerbiediging van het privéleven is evenwel niet absoluut. Artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens sluiten een overheidsinmenging in de uitoefening van dat recht niet uit, voor zover zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettelijke doelstelling.

De wetgever beschikt ter zake over een beoordelingsvrijheid. Die vrijheid 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.49.6. Artikel 5, lid 1, c), van de AVG bepaalt :

« Persoonsgegevens moeten :

[...]

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

B.49.7. Artikel 28, 3°, van de wet van 30 juli 2018 bepaalt :

« De persoonsgegevens :

[...]

3° zijn toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ».

B.50. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de vraag of het Hof bevoegd is om kennis te nemen van een schending van de wet van 30 juli 2018, in samenhang gelezen met artikel 22 van de Grondwet, dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 niet aangeven in welk opzicht artikel 28, 3°, van die wet waarborgen zou bevatten die zich onderscheiden van die waarin de andere in het middel bedoelde bepalingen voorzien en die relevant zouden zijn ten aanzien van de in het geding zijnde problematiek.

B.51. In zoverre zij aan de personen die zich naar een vaste kansspelinrichting klasse IV begeven, de verplichting oplegt om een identiteitsbewijs voor te leggen, waarvan de exploitant het afschrift gedurende ten minste vijf jaar na de laatste deelneming aan een kansspel moet bewaren, en om bepaalde persoonsgegevens mee te delen, die de exploitant in een register moet inschrijven, brengt de bestreden bepaling een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven met zich mee.

Het Hof dient bijgevolg te onderzoeken of die inmenging beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving, of daarin wordt voorzien bij een voldoende precieze wettelijke bepaling en of zij evenredig is met de door haar nagestreefde wettige doelstelling.

B.52. Uit de in B.47.4 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de bestreden bepaling ertoe strekt de spelers te beschermen. Die bepaling leidt ertoe dat de toegangsverboden bedoeld in artikel 54, § 3, en 4, van de wet van 7 mei 1999 voortaan ook gelden met betrekking tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV. De krachtens de bestreden bepaling voorgeschreven identiteitscontrole laat toe om, met behulp van het in artikel 55 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde en in B.47.3 vermelde EPIS-systeem, te verifiëren of de desbetreffende persoon zich bevindt in één van de situaties die aanleiding geven tot een toegangsverbod. In de parlementaire voorbereiding wordt in dat verband beklemtoond dat « EPIS heeft bewezen een zeer doeltreffend instrument te zijn in de bestrijding van de verslaving aan kansspelen en [...] onontbeerlijk [is] om de bescherming van de spelers te versterken » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17).

Daaruit volgt dat de bestreden bepaling beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving.

B.53.1. Bij artikel 22 van de Grondwet wordt aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehouden om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven. Het waarborgt aldus aan elke burger dat geen inmenging in de uitoefening van dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.53.2. Naast het formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Inzake bescherming van de gegevens impliceert deze vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 57; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 99).

Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.

B.53.3. Artikel 62, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, dat bij de bestreden bepaling van toepassing is gemaakt op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, bepaalt de persoonsgegevens die moeten worden ingeschreven in het register dat de exploitant moet bijhouden. Bij artikel 62, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 wordt aan de exploitant de verplichting opgelegd om een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, te bewaren gedurende ten minste vijf jaar na de laatste deelneming aan een kansspel.

B.53.4. De doeleinden van de identiteitscontrole en de doeleinden van de registratie van de desbetreffende persoonsgegevens en bewaring van een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, alsook de personen die gemachtigd zijn om toegang te hebben tot die informatie, worden voldoende bepaald door de gecombineerde lezing van de artikelen 54, 55 en 62 van de wet van 7 mei 1999, gelezen in het licht van de in B.52 aangehaalde parlementaire voorbereiding. Het betreft, enerzijds, de exploitanten en het personeel van de betrokken kansspelinrichtingen teneinde de naleving te controleren van de ontzegging van toegang bedoeld in artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 en, anderzijds, de Kansspelcommissie teneinde de opdrachten uit te oefenen die haar worden toegekend bij de wet van 7 mei 1999. Tot die opdrachten behoort inzonderheid, krachtens de artikelen 15/2, § 1, en 15/3 van de wet van 7 mei 1999, het toezicht op de naleving van diezelfde wet en de uitvoeringsbesluiten ervan. De registratie van de persoonsgegevens en bewaring van een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, laat toe dat de Kansspelcommissie nagaat wie toegang heeft gekregen tot de desbetreffende kansspelinrichtingen en derhalve controleert of die inrichtingen de overeenkomstig artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 geldende toegangsverboden naleven. In dat verband bepaalt artikel 62, zesde lid, van de wet van 7 mei 1999 eveneens dat de Kansspelcommissie « de vergunning klasse I, II of klasse IV voor de vaste kansspelinrichtingen [kan] intrekken zo dat register niet of onjuist wordt bijgehouden, alsook ingeval het register niet aan de overheden wordt medegedeeld, beschadigd raakt dan wel verdwijnt ».

B.53.5. De bestreden bepaling voorziet evenwel niet in enige maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register zijn ingeschreven. Bovendien voorziet zij niet in enige maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, aangezien artikel 62, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 enkel voorziet in een minimumtermijn van bewaring van vijf jaar na de laatste deelneming van de speler aan een kansspel.

B.54. Artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 schendt artikel 22 van de Grondwet in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register zijn ingeschreven en in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt.

B.55.1. Het Hof onderzoekt thans de evenredigheid van de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, enkel in zoverre dat onderzoek zou kunnen leiden tot een ruimere vaststelling van schending dan die welke in B.54 is vermeld.

B.55.2. Het is niet onevenredig om de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde verplichtingen inzake identiteitscontrole en bewaring van persoonsgegevens uit te breiden tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, aangezien de wetgever ook de toegang tot die inrichtingen heeft willen verbieden voor de personen die door de Kansspelcommissie zijn uitgesloten op grond van artikel 54, § 3 en 4, van de wet van 7 mei 1999, gelet op de in B.28.1 beschreven toename van de risico's in verband met die inrichtingen. Bij ontstentenis van identificatie van de spelers en

de daarmee gepaard gaande mogelijkheid om te verifiëren of de betrokken persoon is opgenomen in het in artikel 55 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde en in B.47.3 vermelde EPIS-systeem, zouden het verbod en de ontzegging van toegang waarin artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 voorziet, weinig praktisch effect hebben. Zoals is vermeld in B.53.4, maakt de registratie van de desbetreffende persoonsgegevens het mogelijk voor de Kansspelcommissie om toezicht uit te oefenen op de naleving van de wet van 7 mei 1999 en de uitvoeringsbesluiten ervan, in het bijzonder artikel 54 van diezelfde wet.

Bovendien is het niet onevenredig dat de identificatie en de registratie plaatsvinden bij de toegang tot de vaste kansspelinrichting klasse IV, aangezien een dergelijke inrichting in beginsel uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen en aangezien de wetgever dus redelijkerwijs vermocht te oordelen dat de personen die er binnengaan, zulks in beginsel doen om te wedden.

Ten slotte zijn de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register moeten worden ingeschreven, pertinent en noodzakelijk ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Die persoonsgegevens laten immers toe om na te gaan of de betrokken persoon was opgenomen in het in B.47.3 vermelde EPIS-systeem en aldus de toegang tot de kansspelinrichting diende te worden ontzegd.

B.56. Artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 dient enkel te worden vernietigd in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register zijn ingeschreven en in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt.

Het twaalfde middel in de zaak nr. 7277 is voor het overige niet gegrond.

*Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, de vrijheid van ondernemen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten*

B.57.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een elfde middel af uit de schending, door artikel 31 van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid dat is vastgelegd in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en met het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid dat is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.

In een eerste onderdeel klagen zij aan dat de bestreden bepaling, enerzijds, de kansspelinrichtingen klasse I en II en, anderzijds, de vaste kansspelinrichtingen klasse IV op identieke wijze behandelt, in zoverre zij alle worden onderworpen aan de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht, terwijl zij niet dezelfde risico's vertonen.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan, in zoverre de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht enkel van toepassing is voor de toegang tot de speelzaal wat de kansspelinrichtingen klasse I en II betreft, terwijl zij van toepassing is voor de toegang tot de inrichting zelf wat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV betreft.

In een derde onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan, in zoverre zij de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht oplegt aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en niet aan de Nationale Loterij, de dagbladhandelaars, de renbanen en de kansspelinrichtingen klasse III.

B.57.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de wet van 7 mei 2019, met name in zoverre zij een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan door de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht op te leggen aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en niet aan de dagbladhandelaars.

B.57.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 leidt een tweede middel af uit de schending, door artikel 31, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het grondwettelijk evenredigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Zij doet in essentie gelden dat de bestreden bepaling tot gevolg heeft de spelers ertoe aan te zetten zich te wenden tot andere aanbiedingen waar de controles waarin zij voorziet, niet van toepassing zijn, zoals de dagbladhandelaars of de kansspelinrichtingen klasse III, en zelfs tot het illegale aanbod.

B.57.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, vijfde onderdeel, af uit de schending, door artikel 31, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij doet in essentie gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoorde beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich meebrengt.

B.58. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 zijn gericht tegen artikel 31 van de wet van 7 mei 2019. Wat de zaak nr. 7279 betreft, beperkt het Hof zijn onderzoek bijgevolg tot die bepaling.

B.59. Het Hof onderzoekt de middelen samen, enkel in zoverre zij zouden kunnen leiden tot een ruimere vaststelling van schending dan die welke in B.54 is vermeld.

B.60.1. Het Hof onderzoekt eerst, enerzijds, de gelijke behandeling van de kansspelinrichtingen klasse I en II en de vaste kansspelinrichtingen klasse IV met betrekking tot de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht en, anderzijds, het verschil in behandeling tussen die inrichtingen wat de nadere regels van die plicht betreft.

B.60.2. Uit hetgeen in B.55.2 is vermeld, blijkt dat het niet zonder redelijke verantwoording is om de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht die reeds van toepassing was op de kansspelinrichtingen klasse I en II, uit te breiden tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

B.60.3. Het is niet zonder redelijke verantwoording dat de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht van toepassing is bij de toegang tot de speelzalen wat de kansspelinrichtingen klasse I en II betreft en dat zij van toepassing is bij de toegang tot de inrichting zelf wat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV betreft.

De artikelen 32, punt 4, en 37, punt 4, van de wet van 7 mei 1999 verplichten de kansspelinrichtingen klasse I en II immers om de speelzaal op zodanige wijze volledig en strikt te scheiden van de ruimten in de inrichting die een andere bestemming hebben, alsook van de voor het publiek toegankelijke ruimten buiten de inrichting, dat de kansspelen van buiten de speelzaal niet kunnen worden gezien.

Zoals in B.55.2 is vermeld, aangezien een vaste kansspelinrichting klasse IV in beginsel uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen, vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat de personen die er binnengaan, zulks in beginsel doen om te wedden en vermocht hij bijgevolg redelijkerwijs erin te voorzien dat de in

artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht wordt toegepast bij de toegang tot de inrichting. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 aanvoeren, vloeit daaruit niet voort dat die controle moet plaatsvinden op het voetpad, aangezien uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat zij kan plaatsvinden bij de toegang of aan de balie waarnaar de persoon dan moet worden gestuurd zodra hij de inrichting binnenkomt :

« Er moet worden opgemerkt dat die controle kan gebeuren bij de toegang tot de kansspelinrichting maar ook aan de balie. Een controle moet gebeuren voordat een speler kan spelen op een toestel of wedden bijvoorbeeld » (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17*).

B.61.1. Het Hof onderzoekt thans het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en, anderzijds, de dagbladhandelaars, de renbanen, de kansspelinrichtingen klasse III en de Nationale Loterij.

B.61.2. Wat de dagbladhandelaars betreft, op wie de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht niet van toepassing is, heeft de minister van Justitie tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling uiteengezet :

« Het wetsontwerp beoogt ook de invoering van het EPIS-registratiesysteem in de wedkantoren. Het is duidelijk dat dit geen laatste fase mag zijn; ook tijdens de volgende legislatuur moeten met betrekking tot de veralgemeende toepassing van EPIS, bijvoorbeeld naar de dagbladhandels toe, maatregelen worden genomen. Er is wel een beperking door het feit dat ze in nevenactiviteit weddenschappen mogen aanbieden » (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 27*).

En :

« De minister komt ten slotte terug op de mogelijke ongelijke behandeling omdat de EPIS-controles ook zullen gelden voor de gokkantoren, maar niet voor de zelfstandige krantenwinkels.

Die controle is inderdaad alleen op de gokkantoren van toepassing; het is immers hun hoofdactiviteit, in tegenstelling tot de krantenwinkels. Dat rechtvaardigt dus het feit dat er meer nood is aan toezicht op de gokkantoren dan op de krantenwinkels. Niettemin is de minister ervan overtuigd dat de EPIS-controle op termijn ook voor de krantenwinkels en cafés moet gelden » (*ibid.*, pp. 29-30).

Om de in B.35 tot B.38 uitgedrukte redenen is het onderzochte verschil in behandeling tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars redelijk verantwoord.

B.61.3. Wat de renbanen betreft, wordt de niet-toepassing van de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht redelijk verantwoord door het tijdelijke karakter van de activiteit die er wordt uitgeoefend met name het aannemen van weddenschappen. Bovendien is een registratieplicht er van toepassing voor de weddenschappen waarvoor een inzet werd gedaan die het bedrag of de tegenwaarde van 1 000 euro, bepaald door de Koning op grond van artikel 43/4, § 3, van de wet van 7 mei 1999, overschrijdt (koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van het bedrag of de tegenwaarde van de inzet van weddenschappen waarvoor een registratieplicht geldt en tot vaststelling van de inhoud en de wijze van deze registratie » en artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV »).

B.61.4. Wat de kansspelinrichtingen klasse III (drankgelegenheden) betreft, is de niet-toepassing van de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht redelijk verantwoord, niet alleen gelet op de praktische moeilijkheid om ze ten uitvoer te leggen, maar vooral omdat de omstandigheid dat drankgelegenheden niet hoofdzakelijk worden bezocht voor de kansspelen.

B.61.5. Wat betreft de vergelijking die de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 maken tussen de in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV aangenomen weddenschappen en de door de Nationale Loterij georganiseerde weddenschappen, dient te worden vastgesteld dat de door de Nationale Loterij georganiseerde weddenschappen in beginsel zijn onderworpen aan de wet van 7 mei 1999 (zie het arrest van het Hof nr. 33/2004 van 10 maart 2004, B.8.2). Daaruit volgt dat de weddenschappen die de Nationale Loterij organiseert in de reële wereld, enkel kunnen worden aangenomen bij een vergunninghouder F2. Wanneer die weddenschappen worden aangenomen in een vaste kansspelinrichting klasse IV, is de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht van toepassing, zodat het aangevoerde verschil in behandeling in dat verband onbestaande is.

B.62. Uit het voorgaande volgt eveneens dat, gesteld dat de bestreden bepaling een beperking met zich meebrengt van de vrijheid van ondernemen, van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, die beperking wordt verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van de spelers, zij pertinent is ten aanzien van die doelstelling en zij geen onevenredige gevolgen teweegbrengt.

B.63. Het elfde middel in de zaak nr. 7277, het tweede middel in de zaak nr. 7280 en het tweede middel, vijfde onderdeel, in de zaak nr. 7289 zijn niet gegrond. Het eerste middel in de zaak nr. 7279 is niet gegrond in zoverre het tegen artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

*Wat betreft de bevoegdheid van de Kansspelcommissie om bepaalde weddenschappen te verbieden (zesde middel in de zaak nr. 7277; tweede middel, eerste onderdeel, in de zaken nrs. 7289 en 7291; derde middel in de zaak nr. 7296)*

*De bestreden bepaling*

B.64.1. Artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, machtigt de Kansspelcommissie om weddenschappen te verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. Het bepaalt :

« De commissie kan weddenschappen verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. De betrokken vergunninghouders worden hierover onverwijld ingelicht ».

B.64.2. In de parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet :

« Het nieuwe derde lid maakt het mogelijk voor de Kansspelcommissie om weddenschappen stop te zetten op bepaalde evenementen die het als ' fraudegevoelig ' heeft bestempeld. In dat geval moet de betrokken vergunninghouder daarvan op de hoogte worden gesteld. Het gaat om alle mogelijke weddenschappen, en ongeacht de wijze waarop deze worden aangeboden.

Bijvoorbeeld, wanneer uit een audit blijkt dat in een bepaalde categorie van evenementen grote onregelmatigheden zijn gebeurd die een eerlijk verloop van het evenement in het gedrang brengen, en van deze onregelmatigheden wordt verwacht dat ze zich ook in de toekomst zullen voordoen, kan de commissie dit soort evenementen als fraudegevoelig aanwijzen. Het gaat dus niet om één bepaald evenement, maar eerder om bepaalde categorieën van evenementen, zoals bijvoorbeeld tenniswedstrijden in kleine tornooien buiten het zicht van de camera's. Dergelijke aanwijzingen van fraudegevoeligheid zullen over het algemeen ook via een informatieve nota worden bekendgemaakt op de website van de Kansspelcommissie » (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/004, pp. 18-19*).

*Derde middel, eerste onderdeel, in de zaak nr. 7296*

B.65. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een derde middel, eerste onderdeel, af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet door artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019.

Ze doen gelden dat live weddenschappen voordien verboden waren en dat de bestreden bepaling tot gevolg heeft dat zij worden toegestaan, hetgeen leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van de spelers en derhalve van het recht op bescherming van de gezondheid, die niet wordt verantwoord door een reden van algemeen belang.

B.66. Vóór de wijziging ervan bij de wet van 7 mei 2019 bepaalde artikel 43/1 van de wet van 7 mei 1999, zoals het was ingevoegd bij artikel 22 van de wet van 10 januari 2010 :

« Het is verboden een weddenschap in te richten omtrent een gebeurtenis of activiteit die strijdig is met de openbare orde of de goede zeden.

Het is verboden weddenschappen in te richten op evenementen of gebeurtenissen waarvan de uitslag reeds gekend is of waarbij de onzekere gebeurtenis reeds heeft plaatsgevonden ».

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 wordt uiteengezet :

« Artikel 43/1 omschrijft de weddenschappen die worden toegelaten. Omwille van het kanalisatiebeleid om de Belgische reglementering conform de vigerende rechtspraak van het Europees Hof van Justitie te houden, verdient het de aanbeveling om enkel de weddenschappen toe te laten die actueel reeds op de Belgische markt aanwezig zijn en andere vormen van weddenschappen te verbieden.

Weddenschappen mogen worden ingericht op sportevenementen, op paardenwedrennen en andere gebeurtenissen dan sportgebeurtenissen die niet in strijd zijn met de openbare orde of de goede zeden. Hanengevechten zijn niet verenigbaar met de openbare orde of de goede zeden.

Actueel zijn enkel onderlinge weddenschappen en weddenschappen tegen vaste notering aanwezig op de Belgische markt (met uitzondering van de paardenwedrennen) » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 33).

Artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« De commissie kan weddenschappen verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. De betrokken vergunninghouders worden hierover onverwijld ingelicht ».

B.67. Zonder dat het noodzakelijk is om te onderzoeken of, vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, live weddenschappen al dan niet waren toegelaten, volstaat het om vast te stellen dat niet wordt aangetoond dat de bestreden bepaling een aanzienlijke achteruitgang met zich zou brengen van het bestaande beschermingsniveau van het recht op de bescherming van de gezondheid van de spelers. De bestreden bepaling regelt immers niet het concept van de live weddenschappen, maar kent op algemene wijze aan de Kansspelcommissie de bevoegdheid toe om weddenschappen te verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn.

B.68. Het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7296 is niet gegrond.

*Zesde middel, tweede onderdeel, in de zaak nr. 7277 en derde middel, tweede en derde onderdeel, in de zaak nr. 7296*

B.69.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een zesde middel, tweede onderdeel, af uit de schending van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet door artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019.

Zij doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling het wettigheidsbeginsel in strafzaken schendt, in zoverre zij de Kansspelcommissie ertoe machtigt verboden uit te vaardigen die strafrechtelijk worden bestraft, in zoverre die machtiging geen betrekking heeft op details en in zoverre zij het niet mogelijk maakt vooruit te lopen op wat als een inbreuk zal worden beschouwd.

B.69.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een derde middel, tweede en derde onderdeel, af uit de schending, door artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, van artikel 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van de artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet.

In essentie klagen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 aan dat de bestreden bepaling de mogelijkheid om verboden uit te vaardigen die strafrechtelijk worden bestraft, op onduidelijke wijze delegeert aan de Kansspelcommissie en haar een reglementaire bevoegdheid toewijst.

B.70. Het Hof onderzoekt de middelen samen.

B.71. Uit de in B.64.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat het verbod dat de Kansspelcommissie op grond van artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 kan opleggen, categorieën van evenementen betreft. Een dergelijk verbod heeft een reglementaire draagwijdte.

Bij artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 wordt de niet-naleving van artikel 43/1 van dezelfde wet en, bijgevolg, de niet-naleving van een verbod dat op grond van die bepaling door de Kansspelcommissie is opgelegd, strafbaar gesteld. Artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, valt bijgevolg onder het toepassingsgebied van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.72. De artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de juridictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.

B.73.1. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgung mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beaardslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling en internationale bepaling voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.73.2. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen. Een delegatie aan een ander orgaan is niet in strijd met dat beginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.74. De bestreden bepaling werd als volgt besproken in de commissie :

« De spreker vraagt [...] wat wordt verstaan onder ' wedmogelijkheden die als fraudegevoelig worden aangemerkt'.

[Een tweede lid] verwijst naar de verantwoording, waarin met name de categorie van de tenniswedstrijden in kleine toernooien buiten het zicht van de camera's wordt vermeld. Zulks maakt die wedstrijden fraudegevoeliger.

[Een derde lid] vraagt hoe dit in de praktijk kan worden aangepakt. Wedden (en met name *live betting*) is toegestaan, ook bij de voetbalwedstrijden in eerste klasse. Zal de Kansspelcommissie ook die weddenschappen durven te verbieden indien men vaststelt dat die voetbalwedstrijden fraudegevoelig zijn ? De spreker vraagt zich af of dit artikel niet zal leiden tot interpretatieproblemen.

[Het tweede lid] wijst erop dat de Kansspelcommissie zich over die kwestie zal moeten buigen. Als er sprake is van fraude, zal ze dat moeten aanpakken. Dit artikel maakt dat voortaan mogelijk.

[Een vierde lid] bevestigt dit. Het Nationaal Platform *Match Fixing* heeft alle federaties gevraagd om hieromtrent een referentiepersoon aan te wijzen. De bedoeling is dat de federaties en het parket het vraagstuk samen aanpakken. De spreker merkt ook op dat de meeste federaties in de praktijk al met resultaat hebben gehandeld. Voortaan kan bij verdenking van fraude dus actie worden ondernomen.

[Het derde lid] vraagt wat dit verbod van de Kansspelcommissie inhoudt : zal het een definitieve dan wel een tijdelijke beslissing zijn? Zullen voorwaarden aan dit verbod zijn verbonden ? De rechtsgrondslag is niet erg gedetailleerd wat dit aspect betreft.

[Het tweede lid] voegt toe dat het de bedoeling is een einde te maken aan bepaalde evenementen die ervan verdacht worden fraudegevoelig te zijn of aan bepaalde categorieën van evenementen. Er is enige armslag mogelijk. De verantwoording is daarover duidelijk » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 57-58).

B.75. Door erin te voorzien dat het verbod dat de Kansspelcommissie kan uitvaardigen, waarvan de niet-naleving strafrechtelijk wordt bestraft, enkel betrekking kan hebben op specifieke wedmogelijkheden die fraudegevoelig zijn of enkel op weddenschappen met betrekking tot een evenement waarvan het eerlijke verloop niet kan worden gegarandeerd, heeft de wetgever de strafbare gedraging op voldoende wijze gepreciseerd.

De wetgever heeft ook het doel van de bestreden machtiging en de grenzen waarbinnen zij is verleend gepreciseerd. In het licht van de in B.64.2 en B.74 aangehaalde parlementaire voorbereiding zijn de in de bestreden bepaling gebruikte begrippen voldoende nauwkeurig om de aan de Kansspelcommissie verleende machtiging af te bakenen.

B.76. Ter uitvoering van de aan haar verleende machtiging dient de Kansspelcommissie de specifieke wedmogelijkheden die fraudegevoelig zijn of de weddenschappen met betrekking tot een evenement waarvan het eerlijke verloop niet kan worden gegarandeerd, die zij wenst te verbieden, concreet te bepalen, zodat het de in die beslissingen van de Kansspelcommissie bedoelde weddenschappen zijn die worden verboden. Artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt bovendien dat de betrokken vergunninghouders onverwijld worden ingelicht over die beslissingen van de Kansspelcommissie.

Aan het vereiste dat een strafbaar feit duidelijk moet worden omschreven, is slechts voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid mee brengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifiek verbod is het mogelijk om te bepalen of de door de Kansspelcommissie gehanteerde bewoordingen zo vaag zijn dat zij het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden. Die controle ressorteert onder de bevoegdheid van de administratieve en de justitiële rechter.

B.77. Ten slotte vermocht de wetgever, gelet op het technische en het evolutieve karakter dat de aangelegenheid kan vertonen, die bevoegdheid op geldige wijze toe te vertrouwen aan de Kansspelcommissie.

B.78. Het tweede onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7277 en het tweede en derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7296 zijn niet gegrond.

*Zesde middel, eerste onderdeel, in de zaak nr. 7277 en tweede middel, eerste onderdeel, in de zaken nrs. 7289 en 7291*

B.79.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een zesde middel, eerste onderdeel, af uit de schending, door artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU.

Zij doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling afbreuk doet aan het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, op de vrijheid van handel en nijverheid en op de vrijheid van vestiging, in zoverre zij een al te grote beoordelingsmarge aan de Kansspelcommissie laat.

B.79.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een tweede middel, eerste onderdeel, af uit de schending, door artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij klagen in essentie aan dat de bestreden bepaling niet de omstandigheden preciseert waarin de Kansspelcommissie bepaalde weddenschappen kan verbieden.

B.80. Het Hof onderzoekt de middelen samen.

B.81. Het Hof dient de bestreden bepaling te dezen te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

B.82. Om de in B.75 en B.76 vermelde redenen dient te worden vastgesteld dat de aan de Kansspelcommissie verleende machtiging om weddenschappen te verbieden indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn of indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gewaarborgd, voldoende afgebakend is om het risico van willekeur te vermijden.

Bovendien kan tegen de beslissingen die de Kansspelcommissie op grond van de bestreden bepaling kan aannemen, voor de Raad van State, een beroep tot vernietiging worden ingesteld, dat in voorkomend geval gepaard gaat met een gewone vordering tot schorsing of met een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, en die beslissingen kunnen worden getoetst door elk rechtscollege op grond van artikel 159 van de Grondwet.

B.83. Ten slotte is de bestreden bepaling evenredig met de legitieme doelstellingen van bescherming van de spelers en van fraudebestrijding die ermee worden nagestreefd.

B.84. Het eerste onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7277 en het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 7289 en 7291 zijn niet gegrond.

*Wat betreft de vergunninghouders die de gokker kan aanspreken (vierde middel in de zaak nr. 7296)*

B.85. Artikel 43/1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, bepaalt :

« Voor de weddenschap aangegaan in de reële wereld kiest de speler welke betrokken vergunninghouder hij aanspreekt ingeval van vragen of opmerkingen inzake de exploitatie hiervan ».

B.86. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door die bepaling.

Zij doen in essentie gelden dat het aannemen van weddenschappen niet kan plaatsvinden via instrumenten van de informatiemaatschappij maar noodzakelijkerwijs dient plaats te vinden in de fysieke inrichting van een vergunninghouder F2. Volgens hen doet de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, de spelers die weddenschappen aannemen in de reële wereld, die hun vragen en opmerkingen kunnen richten aan de vergunninghouder F1 of aan de vergunninghouder F2, en, anderzijds, de spelers die gebruikmaken van instrumenten van de informatiemaatschappij, die hun vragen enkel kunnen richten aan de vergunninghouder F1+ en niet aan de vergunninghouder F2.

B.87. Artikel 25, eerste lid, 6 tot 7, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« Er bestaan negen klassen van vergunningen en drie aanvullende vergunningen :

[...]

6. de vergunning klasse F1 staat, voor hernieuwbare periodes van negen jaar, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de exploitatie toe van de inrichting van weddenschappen;

6/1. de aanvullende vergunning klasse F1+ staat, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de exploitatie toe van de inrichting van weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten;

6/2. de vergunning klasse F1P staat, onder de door haar bepaalde voorwaarden en onder de voorwaarden van de vergunning klasse F1, en desgevallend F1+, de exploitatie toe van de inrichting van weddenschappen op paardenwedrennen;

7. de vergunning klasse F2 staat, voor hernieuwbare periodes van drie jaar, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de aanneming van weddenschappen voor rekening van de houder van een vergunning klasse F1 toe in een vaste of mobiele kansspelinrichting klasse IV. Deze vergunning staat eveneens het aannemen van weddenschappen toe buiten een kansspelinrichting klasse IV voor de in artikel 43/4, § 5, 1° en 2° bedoelde gevallen. Ook voor deze vergunning worden hernieuwbare periodes van drie jaar ingesteld.

[...] ».

Artikel 43/8 van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« § 1. De commissie kan, aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 maximaal één aanvullende vergunning toekennen, respectievelijk A+, B+ en F1+, voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten. De aanvullende vergunning kan enkel betrekking hebben op de uitbating van spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden.

Behalve voor wat betreft de spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden, kan de Koning, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, evenwel afzonderlijke exploitatiecriteria bepalen voor de aanvullende vergunningen ten aanzien van de vergunningen toegekend voor de exploitatie van de kansspelen in de reële wereld.

§ 2. De Koning bepaalt, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad :

1° de kwaliteitsvoorwaarden die door de aanvrager dienen te worden vervuld en welke minstens betrekking hebben op de volgende elementen :

a) de kredietwaardigheid van de aanvrager;

b) de veiligheid van het betalingsverkeer tussen de exploitant en de speler;

c) het beleid van de exploitant ten aanzien van de toegankelijkheid van de kansspelen voor sociaal kwetsbare groepen;

d) de klachtenregeling;

e) de nadere regels betreffende de reclame;

f) de nakoming van al zijn fiscale verplichtingen;

2° de voorwaarden waaronder de spelen kunnen worden aangeboden en welke minstens betrekking hebben op de registratie en identificatie van de speler, de controle van de leeftijd, de aangeboden spelen, de spelregels, de wijze van betaling en de wijze van verdeling van prijzen;

3° de nadere regels van toezicht op en controle van de geëxploiteerde kansspelen en die minstens betrekking hebben op de voorwaarde dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied;

4° welke spelen mogen worden uitgebaat;

5° de nadere regels betreffende de informatie ten behoeve van de spelers over de wettigheid van de kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten;

§ 3. De geldigheidsduur van de aanvullende vergunningen is gekoppeld aan de respectievelijke geldigheidsduur van de vergunningen klasse A, B of F1.

§ 4. De commissie houdt een lijst bij van de afgegeven aanvullende vergunningen die kan worden ingezien door eenieder die daarom verzoekt ».

B.88. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 wordt uiteengezet dat het doel van de wetgever erin bestaat de wildgroei aan online weddenschappen tegen te gaan door middel van een coherent en correct gecontroleerd vergunningsbeleid :

« De opkomst van de elektronische communicatiemiddelen, zoals de mobiele telefoon, interactieve televisie en vooral het internet, heeft tot gevolg dat het veel gemakkelijker geworden is om kans- en gokspelen te beoefenen.

De wet van 7 mei 1999 bevat geen vergunningsregeling voor kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten (waaronder het internet). Hierdoor zijn ze in beginsel verboden. In de praktijk is niettemin een wildgroei ontstaan van kansspelen die aangeboden worden via internet. De nieuwste trend is het *online* gokken.

Het *online* aanbod is erg laagdrempelig: het is op elk ogenblik toegankelijk en de speler hoeft zich niet te verplaatsen. Bovendien gebeurt het spelen volledig anoniem zodat de speler sneller kan toegeven aan een impuls om te spelen.

Het ontwerp van nieuwe kansspelwet wil de wildgroei van online spelen kanaliseren via een coherent en gecontroleerd vergunningsbeleid. Hiertoe worden de kansspelen via internet voorbehouden aan hen die ook in de reële wereld de kansspelen uitbaten. Enkel de entiteiten die in de reële wereld over een vergunning beschikken, kunnen dezelfde activiteiten aanbieden in de virtuele wereld. Zo zal een casino-uitbater met een aanvullende vergunning enkel casinospelen via internet mogen aanbieden en bijvoorbeeld geen weddenschappen. Net als in de reële wereld zal de Kansspelcommissie ook in de virtuele wereld het correcte spelverloop en de organisatie van de kansspelen controleren » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, pp. 6-7).

B.89. Gelet op het door de wetgever nagestreefde doel dienen de artikelen 25, eerste lid, 6/1, en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 in die zin te worden geïnterpreteerd dat de vergunning F1+ het organiseren en het aannemen van weddenschappen via instrumenten van de informatiemaatschappij mogelijk maakt.

Die interpretatie wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling:

« De wetgever heeft ervoor geopteerd om in de reële wereld het inrichten van weddenschappen te onderscheiden van het aannemen van de weddenschappen, zodat respectievelijk twee verschillende vergunningen in artikel 25 van de Kansspelwet voorhanden zijn. De F1-vergunning wordt toegekend aan de inrichter van de weddenschappen, de F2-vergunning aan de persoon die de weddenschappen van de inrichter aanbiedt aan de klant. Dit onderscheid bestaat niet voor de online weddenschappen waar zowel de inrichting als de aanneming van de weddenschappen gebeurt door de F1+-vergunninghouder » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/004, p. 19).

B.90. Aangezien het op het verkeerde uitgangspunt berust volgens hetwelk de vergunning F1+ het aannemen van weddenschappen via instrumenten van de informatiemaatschappij niet mogelijk maakt, is het vierde middel in de zaak nr. 7296 niet gegrond.

*Wat betreft de leeftijdsgrens van 21 jaar om deel te nemen aan automatische kansspelen in vaste kansspelinrichtingen klasse IV (eerste middel in de zaak nr. 7280)*

B.91. Artikel 54, § 1, vijfde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 28, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019, bepaalt:

« De deelneming aan automatische kansspelen bedoeld in artikel 43/4, § 2, derde lid, in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV is verboden voor personen jonger dan eenentwintig jaar ».

B.92. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 leidt een eerste middel af uit de schending, door die bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het grondwettelijk evenredigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zij doet gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de meerderjarigen die ouder zijn dan 21 jaar en de meerderjarigen die jonger zijn dan 21 jaar en dat zij een onverantwoord verschil in behandeling doorvoert tussen de diverse spelen die in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV worden geëxploiteerd.

B.93. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens geen autonome werking omdat het enkel geldt voor het « genot van de rechten en vrijheden » welke in het Verdrag zijn vermeld (EHRM, grote kamer, 19 februari 2013, *X en anderen t. Oostenrijk*, § 94).

De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 vermeldt geen andere bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met artikel 14 ervan. Bijgevolg onderzoekt het Hof het middel niet in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 14 van het Verdrag, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.94. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt uiteengezet:

« Het is de bedoeling de praktijk van virtuele kansspelen in wedkantoren te verbieden voor personen jonger dan 21 jaar.

Vergeleken met de weddenschappen die in wedkantoren worden aangeboden, kunnen de virtuele kansspelen immers verslavender zijn voor jongeren, inzonderheid omdat die niet verbonden zijn aan een reëel sportevenement (dat beperkt is in de tijd). Het resultaat is onmiddellijk na de inzet bekend, wat impliceert dat de periode tussen de inzet en de winst zeer kort is » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 15).

B.95. Aangezien hij vaststelt dat de in artikel 43/4, § 2, derde lid, derde streepje, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde automatische kansspelen een groter risico vertonen voor jongeren, neemt de wetgever een pertinente en evenredige maatregel door de deelname eraan te verbieden voor personen jonger dan 21 jaar.

B.96. Het eerste middel in de zaak nr. 7280 is niet gegrond.

*Wat betreft internationale passagiersschepen (eerste middel in de zaak nr. 7296)*

B.97. Artikel 3ter van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 7 mei 2019, bepaalt:

« Deze wet is niet van toepassing op internationale passagiersschepen die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden en die gebruik maken van hun recht op onschuldige doorvaart in de zin van het Zeerechtverdrag, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982.

De exploitatie van weddenschappen of van kansspelen aan boord van de in het eerste lid bedoelde schepen is evenwel verboden van het moment dat het schip een schip/haven raakvlak heeft als bedoeld in artikel 5, 5<sup>o</sup>, van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging tot het moment dat het schip het anker licht.

Gedurende het hele verblijf van het schip in de haven is de exploitatie van kansspelen of weddenschappen verboden ».

B.98. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet door die bepaling.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de exploitanten van kansspelen die de wet van 7 mei 1999 in acht moeten nemen en, anderzijds, de internationale passagiersschepen die, onder de in de bestreden bepaling bedoelde voorwaarden, kansspelen in België mogen exploiteren zonder die wet in acht te nemen.



In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de spelers die kansspelen spelen in een kansspelinrichting of via instrumenten van de informatiemaatschappij die onder het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999 vallen en, anderzijds, de spelers die kansspelen spelen aan boord van internationale passagiersschepen die gebruikmaken van hun recht op onschuldige doorvaart in België, in zoverre enkel de eerste categorie van spelers de bij de wet van 7 mei 1999 geboden bescherming geniet.

In een derde onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van de gezondheid van de spelers met zich meebrengt en dat die achteruitgang niet wordt verantwoord door een reden van algemeen belang.

B.99. Het Hof onderzoekt in de eerste plaats het eerste onderdeel van het middel.

B.100. In de parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet :

« Het regeerakkoord van 10 oktober 2014 bepaalt dat ' de regering een regeling [zal] uitwerken om internationale cruiseschepen, die uitgerust zijn met een casino en/of kansspelen, toe te laten om in onze territoriale wateren kansspelen of weddenschappen te exploiteren, tot op het moment waarop zij voor anker gaan (in de haven) '.

Dit artikel geeft uitvoering aan dat gedeelte van het regeerakkoord.

Dit artikel bepaalt dat de wet op de kansspelen niet van toepassing is op internationale passagiersschepen die de Belgische territoriale wateren aandoen en die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden.

Deze uitzondering maakt dat internationale cruiseschepen hun kansspelen of weddenschappen aan boord kunnen blijven aanbieden wanneer zij de Belgische territoriale wateren aandoen, totdat het schip een schip/haven raakvlak heeft. Artikel 5, 5°, van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging definieert het schip/haven raakvlak als volgt : ' interacties die plaatsvinden wanneer een schip rechtstreeks en onmiddellijk betrokken is bij acties die gepaard gaan met de verplaatsing van personen of goederen, dan wel verlening van havendiensten aan of vanuit het schip '. De schip/haven interactie impliceert dat het schip onder volledige Belgische jurisdictie valt zodra het plaatsvindt.

De uitzondering geldt enkel voor cruiseschepen met onschuldige doorvaart in de Belgische territoriale wateren. Enkel de schepen die de territoriale zee naar de haven van bestemming oversteken zijn immers gemachtigd hun kansspelen en weddenschappen aan boord te exploiteren gedurende die oversteek. De exploitatie van de kansspelen of weddenschappen aan boord is verboden indien het schip voor anker gaat in de territoriale wateren.

Artikel 17 van het Zeerechtverdrag, ondertekend te Montego Bay (Jamaica) op 10 december 1982, bepaalt dat schepen van alle Staten, ongeacht of zij kuststaten zijn of niet, het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee [genieten]. Die onschuldige doorvaart beoogt het varen door de territoriale zee [met de bedoeling] de binnenwateren binnen of uit te varen of zulk een rede of havenvoorziening aan te lopen (artikel 18.1.b), van het verdrag).

De exploitatie van weddenschappen of kansspelen is verboden gedurende het hele verblijf van het schip in de haven. Die schepen mogen immers niet gaan fungeren als ' nieuwe kansspelinrichtingen '.

Er is voorzien in een geldboete in geval van niet-naleving van de voorwaarden omschreven in artikel 3ter van de wet op de kansspelen.

Er dient, in antwoord op de opmerkingen van de Raad van State in zijn advies 63.661/4 van 4 juli 2018, te worden verduidelijkt dat de notie ' schip/haven raakvlak ' in de zin van artikel 5, 5°, van de wet van 5 februari 2007 niet beperkend kan worden geïnterpreteerd tot het louter fysiek aanmeren aan de kade. Van zodra het schip rechtstreeks en onmiddellijk betrokken is bij acties die gepaard gaan met de verplaatsing van personen of goederen, of bij verlening van havendiensten aan of vanuit het schip, wordt gesproken van een ' schip/haven raakvlak '. Ook begrepen zijn dus de situaties waarin het schip in een havensluis ligt, navigeert binnen de haven, enzovoort.

Naar aanleiding van de opmerking die de Raad van State met betrekking tot dit artikel maakte, werd in de bespreking van het artikel een en ander verduidelijkt » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 6-7).

B.101. De artikelen 17 tot 19 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee bepalen :

« Artikel 17

Recht van onschuldige doorvaart

Onder voorbehoud van dit Verdrag genieten schepen van alle Staten, ongeacht of zij kuststaten zijn of niet, het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee.

Artikel 18

Betekenis van doorvaart

1. Doorvaart betekent het varen door de territoriale zee :

a) zonder de bedoeling de binnenwateren binnen te varen of een buiten de binnenwateren gelegen rede of havenvoorziening aan te lopen; of

b) de binnenwateren binnen of uit te varen of zulk een rede of havenvoorziening aan te lopen.

2. De doorvaart dient snel en ononderbroken te zijn. Doorvaart omvat evenwel het stoppen en voor anker gaan, doch alleen voor zover zulks een onderdeel vormt van de normale navigatie of noodzakelijk wordt als gevolg van overmacht of van het feit dat het schip in nood verkeert of voor het verlenen van hulp aan in gevaar of nood verkerende personen, schepen of luchtvaartuigen.

Artikel 19

Betekenis van onschuldige doorvaart

1. De doorvaart is onschuldig zolang zij geen gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat. Een zodanige doorvaart moet plaats vinden overeenkomstig dit Verdrag en de andere regels van het internationale recht.

2. De doorvaart van een vreemd schip wordt geacht gevaar op te leveren voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat indien het zich in de territoriale zee bezighoudt met enigerlei van de onderstaande activiteiten :

a) bedreiging met of gebruik van geweld tegen de soevereiniteit, territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van de kuststaat of enigerlei andere handelwijze die in strijd is met de beginselen van het internationale [recht] vervat in het Handvest der Verenigde Naties;

b) oefeningen met wapens van enigerlei aard;

c) handelwijzen gericht op het vergaren van informatie ten nadele van de verdediging of de veiligheid van de kuststaat;

d) propagandistische handelwijzen gericht op aantasting van de verdediging of de veiligheid van de kuststaat;

e) het doen opstijgen, doen landen of het aan boord nemen van luchtvaartuigen;

f) het lanceren, doen landen of het aan boord nemen van militair materieel;

- g) het in- of ontschepen van goederen, valuta of personen in strijd met de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake douane, belastingen, immigratie of de volksgezondheid;
- h) opzettelijke en ernstige verontreiniging in strijd met dit Verdrag;
- i) beoefening van de visserij;
- j) het verrichten van onderzoek of karteringswerkzaamheden;
- k) handelswijzen gericht op de verstoring van communicatiesystemen of van andere voorzieningen of installaties van de kuststaat;
- l) andere activiteiten die niet rechtstreeks samenhangen met de doorvaart ».

B.102. De aan de wet van 7 mei 1999 onderworpen kansspelinrichtingen en de internationale passagiersschepen die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden en die gebruikmaken van hun recht op onschuldige doorvaart door de Belgische territoriale zee, zijn vergelijkbare categorieën ten aanzien van de wet van 7 mei 1999 en de doelstellingen die ermee worden nagestreefd, aangezien zij allebei kansspelen of weddenschappen exploiteren.

B.103. Er dient te worden vastgesteld dat de wet van 7 mei 2019 niet in voldoende waarborgen voorziet om te vermijden dat er gedurende korte tijd cruiseschepen opduiken waarop passagiers zouden kunnen inschepen in België, waarbij de passagiers zouden kunnen deelnemen aan kansspelen of weddenschappen zodra het schip vaart door de territoriale zee zonder dat de wet van 7 mei 1999 van toepassing is, en die aldus de spelers zouden kunnen weglukken van de kansspelinrichtingen die zijn onderworpen aan de wet van 7 mei 1999 en aan de bescherming die die wet er waarborgt. Het verbod om kansspelen of weddenschappen te exploiteren van het moment dat het schip een schip/haven raakvlak heeft tot het moment dat het schip het anker licht, alsook gedurende het hele verblijf van het schip in de haven, volstaat in dat verband niet.

B.104. Het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7296 is gegrond.

Artikel 4 van de wet van 7 mei 2019 dient te worden vernietigd.

Aangezien de twee andere onderdelen geen aanleiding kunnen geven tot een ruimere vernietiging, dienen zij niet te worden onderzocht.

Om die redenen,  
het Hof

- vernietigt de artikelen 4 en 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, 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 »;

- vernietigt artikel 31 van de voormelde wet van 7 mei 2019, enkel in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » bedoelde register zijn ingeschreven en in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 december 2021.

De griffier,  
F. Meersschaut

De voorzitter,  
P. Nihoul

## VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2021/205921]

### Auszug aus dem Entscheid Nr. 177/2021 vom 9. Dezember 2021

Geschäftsverzeichnisnummern 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 und 7296

*In Sachen:* Klagen auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung 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 «Derby» AG und der «Tiercé Ladbroke» AG, von der «Betcenter Group» AG, von E.G., von der «World Football Association» PGmbH, von der «PMU Belge» AG und von der «Rocoluc» AG und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

#### I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 8. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 12. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 2, 3 Nr. 2, 18, 20 Nr. 2, 21 Nrn. 3 und 4, 22, 23 Nr. 1, 24 Nrn. 2 und 3 und 31 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 «Derby» AG und die «Tiercé Ladbroke» AG, unterstützt und vertreten durch RA P. Joassart, in Brüssel zugelassen.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 8. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 13. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die «Betcenter Group» AG, unterstützt und vertreten durch RA L. Wynant und RA A. Loubkine, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung desselben Gesetzes.

c. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 7. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 13. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob E.G., unterstützt und vertreten durch RA D. Philippe und RA J.-F. Libert, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 28 Nr. 1 und 31 Nr. 1 desselben Gesetzes.

d. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 14. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 15. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die «World Football Association» PGmbH, unterstützt und vertreten durch RÄin Y. Spiegl und RÄin C. Maczkovics, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 20 Nr. 2, 21 Nrn. 3 und 4, 23 Nr. 1, 24 Nrn. 2 und 3 und 31 Nrn. 1 und 2 desselben Gesetzes.

e. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 14. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 15. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die «PMU Belge» AG, unterstützt und vertreten durch RÄin Y. Spiegl und RÄin C. Maczkovics, Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 20 Nr. 2 und 21 Nrn. 3 und 4 desselben Gesetzes.

f. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 14. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 4, 20, 24 und 36 desselben Gesetzes: die «Rocoluc» AG, die «Fremoluc» AG und Frédéric Van den Bergh, unterstützt und vertreten durch RA F. Tulkens und RA M. Vanderstraeten, in Brüssel zugelassen.

Diese unter den Nummern 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 und 7296 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

## II. Rechtliche Würdigung

(...)

### *In Bezug auf den Umfang der Nichtigkeitsklagen*

B.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 2, 3 Nr. 2, 18, 20 Nr. 2, 21 Nrn. 3 und 4, 22, 23 Nr. 1, 24 Nrn. 2 und 3 und 31 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).

Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7279 beantragt die Nichtigerklärung desselben Gesetzes.

Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7280 beantragt die Nichtigerklärung der Artikel 28 Nr. 1 und 31 Nr. 1 desselben Gesetzes.

Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7289 beantragt die Nichtigerklärung der Artikel 20 Nr. 2, 21 Nrn. 3 und 4, 23 Nr. 1, 24 Nrn. 2 und 3 und 31 Nrn. 1 und 2 desselben Gesetzes.

Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7291 beantragt die Nichtigerklärung der Artikel 20 Nr. 2 und 21 Nrn. 3 und 4 desselben Gesetzes.

Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7296 beantragen «jedenfalls» die Nichtigerklärung der Artikel 4, 20, 24 und 36 desselben Gesetzes.

### *In Bezug auf das angefochtene Gesetz*

B.2.1. Das Gesetz vom 7. Mai 2019 ändert das Gesetz vom 7. Mai 1999 «über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler» (nachstehend: Gesetz vom 7. Mai 1999). 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).

Dem Gesetz vom 7. Mai 1999 liegt also 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). Der Gesetzgeber verfolgt insbesondere ein Ziel der Kanalisierung, das darin besteht, das illegale Angebot von Glücksspielen durch die Genehmigung eines begrenzten legalen Angebots an Glücksspielen zu bekämpfen (ebenda, S. 4).

Die vom Gesetz vom 7. Mai 1999 erlaubten Glücksspieleinrichtungen sind in vier Klassen aufgeteilt (Artikel 6 Absatz 1 dieses Gesetzes): Glücksspieleinrichtungen der Klasse I oder Spielbanken (Artikel 28), Glücksspieleinrichtungen der Klasse II oder Automatenspielhallen (Artikel 34), Glücksspieleinrichtungen der Klasse III oder Schankstätten (Artikel 39) und Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV oder «ausschließlich für die Entgegennahme von Wetten bestimmte Orte» (Artikel 43/4).

Nach Artikel 25 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 unterscheiden sich die vier Klassen von Glücksspieleinrichtungen zudem durch die Art der Lizenz, die für ihr Betreiben erforderlich ist: Eine Lizenz A ist für das Betreiben einer Spielbank erforderlich (Artikel 25 Absatz 1 Nr. 1), eine Lizenz B ist für das Betreiben einer Automatenspielhalle erforderlich (Artikel 25 Absatz 1 Nr. 2), eine Lizenz C ist für das Betreiben einer Schankstätte erforderlich (Artikel 25 Absatz 1 Nr. 3). Die Lizenz F1 (Artikel 25 Absatz 1 Nr. 6) erlaubt das «Organisieren von Wetten». Die Lizenz F2 (Artikel 25 Absatz 1 Nr. 7) erlaubt «die Entgegennahme von Wetten für Rechnung von Inhabern von F1-Lizenzen» in einer ortsfesten oder mobilen Glücksspieleinrichtung der Klasse IV und außerhalb einer solchen Einrichtung durch Zeitungshändler oder auf Rennbahnen nach den in Artikel 43/4 § 5 Nrn. 1 und 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 festgelegten Bedingungen.

Außerdem sieht Artikel 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vor, dass A+-, B+- und F1+-Zusatzlizenzen für das Betreiben von Glücksspielen über Instrumente der Informationsgesellschaft notwendig sind, dass sie nur Personen gewährt werden können, die bereits im Besitz einer A-, B- oder F1- Lizenz sind, dass diese Personen nur eine einzige Zusatzlizenz erhalten können und dass diese Zusatzlizenzen nur das Betreiben von Spielen der gleichen Art wie diejenigen, die sie bereits in der realen Welt anbieten, betreffen darf.

B.2.2. Der allgemeine Zweck des 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).

Darüber hinaus werden durch das Gesetz vom 7. Mai 2019:

- die Bedingungen, unter denen Pferdewetten organisiert werden können, abgeändert (Artikel 43/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, abgeändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 7. Mai 2019) und die neue Lizenzklasse F1P für das «Organisieren von Wetten auf Pferderennen» eingeführt (Artikel 25 Absatz 1 Nr. 6/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 7. Mai 2019);

- wird der Kommission für Glücksspiele die Befugnis übertragen, «Wetten zu verbieten, wenn der ordnungsgemäße Ablauf des Ereignisses nicht gewährleistet werden kann oder wenn sie der Auffassung ist, dass spezifische Wettmöglichkeiten betrugsanfällig sind» (Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019);

- eine neue Bestimmung zu internationalen Passagierschiffen, auf denen Glücksspiele oder Wetten angeboten werden, eingefügt (Artikel 3ter des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019).

*In Bezug auf das Interesse*

B.3. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.4.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 weisen ihr Interesse an der Klageerhebung nach, indem sie geltend machen, dass sie im Bereich von Glücksspielen und Wetten tätig sind, dass sie Inhaber von F1- und F2-Lizenzen sind und dass sie Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV betreiben. Ihrer Ansicht nach schränken die angefochtenen Bestimmungen ihre Tätigkeiten ein und erlegen ihnen verbindlichen Pflichten auf.

B.4.2.1. Die VoG «UBA-BNGO», intervenierende Partei in der Rechtssache 7277, macht geltend, dass der erste Klagegrund, der erste Teil des vierten Klagegrunds und der fünfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277, die gegen Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet sind, wegen des fehlenden Interesses an der Nichtigkeitsklärung dieser Bestimmung unzulässig seien.

B.4.2.2. Durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 werden zwei neue Absätze in Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 eingefügt, die zum zweiten und dritten Absatz dieser Bestimmung werden.

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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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 2 Absatz 1 Nrn. 1 und 5 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 definiert das Glücksspiel als «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 und die Wette als ein «Glücksspiel, wobei jeder Spieler einen Einsatz leistet und dessen Gewinn oder Verlust nicht vom Handeln des Spielers abhängt, sondern vom Ausgang eines ungewissen Sachverhalts, der ohne Eingreifen der Spieler erfolgt».

Nach Artikel 3 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 werden bestimmte Karten- oder Gesellschaftsspiele jedoch nicht als Glücksspiele angesehen. Artikel 3 Absätze 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, sieht einen Rahmen für diese Karten- oder Gesellschaftsspiele vor, die von der Definition der Glücksspiele ausgenommen sind. So sind Karten- oder Gesellschaftsspiele, die nicht in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III stattfinden, 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, einer vorherigen Erlaubnis und nichttechnischen Betriebsbedingungen unterwerfen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Karten- oder Gesellschaftsspiele auf Geräten angeboten werden.

B.4.2.3. Nach Artikel 43/4 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, nicht abgeändert durch das Gesetz vom 7. Mai 2019, sind die Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV «Orte, die ausschließlich dazu bestimmt sind, gemäß vorliegendem Gesetz zugelassene Wetten für Rechnung von Inhabern von F1-Lizenzen entgegenzunehmen».

Während der Vorarbeiten wurde Folgendes dargelegt:

«Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi. Ces établissements de jeux de hasard peuvent être répartis en établissements de jeux de hasard ayant un caractère fixe ou établissements de jeux de hasard ayant un caractère mobile.

Nonobstant cette destination exclusive pour l'engagement de paris, les établissements de jeux de hasard fixes sont autorisés à vendre des revues spécialisées, des magazines sportifs, des gadgets et des boissons non alcoolisées. En effet, ceux-ci sont liés à l'activité économique réalisée par l'agence de paris. En outre, une agence de paris fixe est autorisée à exploiter au maximum deux jeux de hasard, automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles conclues dans l'agence de paris.

Dans ces établissements, seuls peuvent être proposés les paris pour lesquels l'organisateur a obtenu une licence de classe F1. L'engagement d'autres paris pour lesquels l'organisateur n'a pas obtenu de licence de classe F1 est interdit» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, S. 36).

Es geht demnach aus dem Text von Artikel 43/4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 und den vorerwähnten Vorarbeiten hervor, dass Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV ausschließlich für die Tätigkeit der Entgegennahme von Wetten bestimmt sind, unter Ausschluss damit zusammenhängender Tätigkeiten oder von Angeboten anderer Arten von Spielen. Der nicht durch das Gesetz vom 7. Mai 2019 abgeänderte Artikel 43/4 § 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sieht jedoch eine Ausnahme von dieser Regel vor. So sind neben der Entgegennahme von Wetten drei andere Arten von Tätigkeiten in einer ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV zulässig: (1) Verkauf von Fachzeitungen, Sportmagazinen und Gadgets, (2) Verkauf alkoholfreier Getränke und (3) Betrieb von höchstens zwei Glücksspielautomaten, die Wetten in Bereichen anbieten, die denen ähnlich sind, auf die in Wettbüros gewettet wird.

Daraus folgt, dass es Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV nicht erlaubt ist, die in Artikel 3 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Karten- oder Gesellschaftsspiele zu betreiben. Da Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 das Betreiben von Karten- oder Gesellschaftsspielen betrifft und das Verbot, diese in den Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV zu betreiben, bereits vor dem Gesetz vom 7. Mai 2019 bestand, beeinträchtigt Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 nicht unmittelbar und ungünstig die Situation der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277.

B.4.2.4. Die Klage in der Rechtssache Nr. 7277 ist unzulässig, insofern sie gegen Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet ist.

B.4.3.1. Die VoG «UBA-BNGO» macht geltend, dass der zweite Teil des vierten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277, der gegen die Artikel 2 und 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet ist, wegen des fehlenden Interesses an der Nichtigerklärung dieser Bestimmungen unzulässig sei.

B.4.3.2. Artikel 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 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».

Artikel 2 Absatz 1 Nr. 11 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 definiert «Glücksspielautomaten mit begrenztem Einsatz» als ein «Gerät, an dem Glücksspiele betrieben werden und an dem es weniger möglich ist, Glücksspiele zu spielen als an anderen Geräten in den Glücksspieleinrichtungen der Klasse III, sodass sich aus der Gesamtheit der Einsätze ein Verlust pro Stunde ergibt, der durchschnittlich geringer ist als der Betrag pro Stunde, der in Artikel 8 Absatz 3 genannt ist, und die Einsätze pro Spiel den Wert der in Umlauf befindlichen Geldmünze mit dem höchsten Wert nicht übersteigen können». Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, ebenfalls eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, sieht vor, dass der König die in der vorgenannten Definition erwähnte Tabelle der Einsätze festlegt.

B.4.3.3. Aus der Darlegung in der Klageschrift geht hervor, dass die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 der Auffassung sind, dass die Artikel 2 und 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Glücksspieleinrichtungen der Klasse III mit einer C-Lizenz und andererseits den Orten, die nicht im Besitz einer Lizenz sind, führen.

Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 gehören zu keiner der zwei Kategorien, die sie miteinander vergleichen. Sie weisen nicht nach, inwiefern die Artikel 2 und 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 ihre Situation unmittelbar und in ungünstigem Sinne betreffen könnten.

B.4.3.4. Die Klage in der Rechtssache Nr. 7277 ist unzulässig, insofern sie gegen die Artikel 2 und 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet ist.

B.5.1. Der Ministerrat macht geltend, dass die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7277, 7289, 7291 und 7296 kein berechtigtes Interesse an der Beantragung der Nichtigerklärung der Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, hätten. Dieser bestimmt:

«La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés».

Der Ministerrat macht geltend, dass die Absicht der klagenden Parteien mit der Beantragung dieser Nichtigerklärung darin bestehe, dass sie betrugsanfällige Wetten anbieten könnten, sodass ihr Interesse als unrechtmäßig angesehen werden müsse.

B.5.2. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7277, 7289, 7291 und 7296 beanstanden nicht an sich den Umstand, dass Wetten, bei denen ein Betrug begangen werden könnte, verboten werden können, sondern sie führen unter anderem an, dass mit der angefochtenen Bestimmung der Kommission für Glücksspiele ein zu großer Ermessensspielraum eingeräumt werde. Ihr Interesse ist daher nicht unrechtmäßig.

B.5.3. Die Einrede wird abgewiesen.

*Zur Hauptsache*

*In Bezug auf die Pferdewetten (zweiter, siebter und achter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277; erster Klagegrund und zweiter Teil des zweiten Klagegrunds in den Rechtssachen Nrn. 7289 und 7294)*

*Die angefochtenen Bestimmungen*

B.6.1. Artikel 22 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 fügt in das Gesetz vom 7. Mai 1999 einen neuen Artikel 43/2/1 ein. Diese Bestimmung sieht vor, dass das Organisieren von Pferdewetten eine F1P-Lizenz erfordert, die die Kommission für Glücksspiele nur Inhabern einer F1-Lizenz erteilen kann. Außerdem ermächtigt sie den König, die spezifischen Bedingungen festzulegen, die für die Entgegennahme von Pferdewetten eingehalten werden müssen.

Der neue Artikel 43/2/1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« § 1<sup>er</sup>. Les organisateurs de paris sur les courses hippiques doivent disposer d'une licence de classe F1P que la commission ne peut accorder qu'aux titulaires d'une licence de classe F1.

La commission prend une décision sur les demandes d'octroi de la licence de classe F1P dans les trois mois de la demande.

§ 2. Le Roi fixe les conditions spécifiques qui doivent être respectées pour l'engagement de ces paris par le titulaire d'une licence F1P ».

B.6.2. Artikel 21 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 ersetzt Paragraph 2 von Artikel 43/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, und Artikel 21 Nr. 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 fügt einen Paragraphen 3 in dieselbe Bestimmung ein. Infolge dieser Abänderungen bestimmt Artikel 43/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999:

« § 1<sup>er</sup>. En matière de courses hippiques, seuls les paris suivants sont autorisés :

1° les paris mutuels sur les courses hippiques qui ont lieu en Belgique et qui sont organisées par une association de courses agréée par la fédération compétente;

2° les paris mutuels sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger;

3° les paris à cote fixe ou conventionnelle sur des courses hippiques qui ont lieu en Belgique et qui sont organisées par une association de courses agréée par la fédération compétente;

4° les paris à cote fixe ou conventionnelle sur des courses hippiques qui ont lieu à l'étranger.

§ 2. Concernant les courses hippiques :

1° les paris visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, 1° et 3°, ne peuvent être organisés que moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question et aux conditions fixées par le Roi. Cette association peut adopter la forme d'une association sans but lucratif;

2° les paris visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, 2°, ne peuvent être organisés qu'aux conditions fixées par le Roi par l'organisateur de paris visé au 1° et moyennant une convention conclue entre l'organisateur étranger agréé dans un État membre de l'Union européenne et le titulaire d'une licence de classe F1;

3° les paris visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, 4°, ne peuvent être organisés qu'aux conditions fixées par le Roi par l'organisateur des paris visé au 1°.

§ 3. Le titulaire d'une licence F1P, qui souhaite proposer des paris sur des courses hippiques organisées par une association de courses visée au paragraphe 2, 1°, conclut une convention avec cette association de courses. La convention par laquelle l'association autorise l'offre de paris fixe au minimum la manière dont l'association de courses transmet les données relatives aux courses qu'elle organise, le délai de transmission de ces données ainsi que la compensation convenue entre les parties. Lorsque le titulaire de licence F1P souhaite proposer des paris sur l'ensemble des courses hippiques organisées par des associations de courses agréées, il conclut une convention avec l'ensemble de ces associations. Cette convention fixe au minimum la manière dont les associations de courses transmettent les données relatives aux courses qu'elles organisent, le délai de transmission de ces données ainsi que la compensation convenue entre les parties.

Lorsqu'un titulaire de licence F1P souhaite proposer des paris sur toutes les courses hippiques organisées par des associations de courses agréées ou sur des courses hippiques se déroulant à l'étranger, les associations de courses s'accordent sur la gestion des données et des images de leurs courses hippiques ainsi que sur l'octroi des autorisations pour l'offre de paris sur ces courses. Le titulaire d'une licence F1P n'est redevable que d'une seule compensation périodique pour cette autorisation, répartie entre les associations de courses agréées selon une clé de répartition définies entre elles ».

Daraus ergibt sich insbesondere, dass ein Inhaber einer F1P-Lizenz, der Wetten auf Pferderennen organisieren möchte, die in Belgien stattfinden, eine Erlaubnis des Rennvereins, der das betreffende Rennen ausrichtet, einholen muss (Artikel 43/2 § 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999) und an ihn eine Ausgleichszahlung entrichten muss, deren Höhe vertraglich festgelegt wird conventionnellement (Artikel 43/2 § 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Nur Inhaber einer F1P-Lizenz, die die Erlaubnis erhalten haben, Wetten auf Pferderennen zu organisieren, die in Belgien stattfinden, können auch Wetten auf Pferderennen organisieren, die im Ausland stattfinden (Artikel 43/2 § 2 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Wenn der Inhaber einer F1P-Lizenz Wetten auf sämtliche Pferderennen in Belgien organisieren möchte oder wenn er Wetten auf Pferderennen im Ausland organisieren möchte, muss er an die Rennvereine eine periodische Ausgleichszahlung entrichten, die diese untereinander aufteilen (Artikel 43/2 § 3 Absätze 1 und 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999).

B.6.3. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber so den Schutz der Spieler verstärken und durch die Gewährleistung der Finanzierung der Pferdebranche für die Integrität von Pferdewetten sorgen wollte. In den Vorarbeiten heißt es:

«Généralités

Les amendements avec les numéros 18 à 24 visent à renforcer le cadre réglementaire, afin de soutenir le secteur des paris hippiques et des paris sous licence, qui jouissent d'une longue tradition et qui sont liés à diverses activités culturelles dans notre pays. Proposer au joueur une offre sous licence et contrôlée dans son propre pays lui garantit une meilleure protection. L'intégrité des paris est liée à une organisation professionnelle du secteur hippique, qui a besoin d'un soutien structurel pour pouvoir continuer à développer ses activités.

[...]

Le secteur des courses hippiques et le secteur des paris sont fortement liés l'un à l'autre. Depuis longtemps, les gens font des paris sur des courses hippiques créant une marge sur ces paris qui d'une part assure le financement des primes des courses, qui sont les revenus des acteurs socioprofessionnels du secteur des courses, et qui d'autre part permet l'organisation de courses. Il s'agit du modèle d'entreprise général du secteur des courses hippiques. Il est donc important que le secteur des courses soit financé normalement par les paris et, en ce qui concerne les organisateurs autorisés de paris, qu'ils disposent de courses (de qualité) pour lesquelles des paris peuvent être proposés et, à cette fin, ils doivent avoir un cadre clair afin de disposer des données et des images télévisées de ces courses. Si les paris n'apportent pas de retour, le secteur des courses hippiques ne pourra jamais fonctionner et aucun pari sûr ne pourra être proposé sur des courses hippiques.

[...]

Il ressort des travaux parlementaires préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 qu'au travers de cette modification législative, le législateur vise un triple objectif :

(i) la préservation de l'équilibre financier du secteur hippique et, plus particulièrement, des associations de courses;

(ii) la lutte contre la criminalité et la fraude; et enfin

(iii) la lutte contre la dépendance au jeu et la protection du consommateur.

[...]

Le législateur avait donc clairement l'intention de soutenir le secteur des courses hippiques. Les frais exposés par le secteur des courses pour l'organisation de ces dernières sont principalement des frais pour des services communs au profit du secteur des courses lui-même et des organisateurs de paris sur ces courses, de sorte qu'il est équitable que ces derniers couvrent donc également ces frais.

Dès lors, la législation existante sur les jeux de hasard prévoit déjà un soutien conventionnel de la filière hippique, mais uniquement en ce qui concerne les paris mutuels sur des courses hippiques ayant lieu à l'étranger. En outre, en fonction de la loi, les associations de courses obtiennent des revenus financiers des conventions commerciales qu'ils

concluent avec les titulaires de licence de classe F1 qui proposent des paris sur des courses hippiques se déroulant en Belgique. Pendant quelques années, ce système - rendu possible par la loi modifiée à l'époque - a été la planche de salut des courses hippiques en Belgique. Cependant, la loi modifiée n'est pas suffisante parce que dans la pratique, ce soutien défini contractuellement n'est pas (n'est plus) fonctionnel, de sorte qu'à présent il ne suffit absolument pas à préserver la viabilité du secteur des courses hippiques, qui assument tous les frais pour avoir la qualité exigée. En outre, une adaptation de la loi doit mieux régler certains points.

La modification de la loi ne consiste pas en une nouvelle ligne de politique, mais en une modification technique afin de confirmer à nouveau la politique existante.

Élaboration de l'objectif de soutien du secteur

#### *Lignes directrices*

Afin de réajuster ce soutien financier du sport hippique, il est nécessaire de modifier le système existant. Pour ce faire, il convient de prévoir un retour conventionnel généralisé dans la loi sur les jeux de hasard. Le retour conventionnel régi par la loi ne s'applique plus uniquement aux paris mutuels, mais est généralisé à tous les types de paris hippiques (mutuels et à cote), tant pour les courses organisées en Belgique que pour celles organisées à l'étranger. [...]

#### *Droits aux images*

Une deuxième question que les organisateurs de paris hippiques autorisés doivent résoudre concerne les images télévisées des courses. La diffusion des images des courses hippiques belges est très complexe. Les associations de courses sont les détenteurs respectifs des droits sur les images des courses organisées chez elles.

Dans un contexte où les opérateurs doivent verser une contribution au secteur hippique pour tous les paris hippiques, il est indiqué d'instaurer un système simplifié pour l'exploitation des images et des données des courses hippiques par les opérateurs de paris en question. La contribution des opérateurs de paris - déterminée conventionnellement, mais régie par la loi - est destinée aux associations de courses. Ces associations de courses sont les propriétaires des données (programmation des courses des différentes associations de courses, listes des participants, résultats, etc.) et des images de courses se déroulant dans leur hippodrome. Une réglementation relative aux images et aux données de courses hippiques doit faire partie de la convention devant être conclue entre l'association (les associations) de courses et le titulaire de licence FIP. Les exploitants légitimes de paris pour les courses hippiques doivent pouvoir obtenir ces droits de manière uniforme.

#### *Importance de la protection du joueur et de l'intégrité*

Une troisième question concerne la protection adéquate des joueurs et l'intégrité du sport hippique au sein d'un cadre régulateur stable. À cet égard, l'organe de gestion qui chapeaute le sport hippique (Fédération belge des courses hippiques ASBL) a un rôle important à jouer. Il assure la coordination entre les associations de courses, est responsable de la gestion générale des courses hippiques et peut collaborer à la lutte contre le truchage de compétitions. Cela implique, entre autres, une participation de la Fédération à la plate-forme nationale, qui doit faire office d'organe de concertation entre les autorités, les partenaires d'enquête, la Commission des jeux de hasard et le secteur sportif, afin d'améliorer les flux d'information entre les différentes parties prenantes. La Fédération a donc la responsabilité de veiller d'une part à une organisation et une gestion optimales des courses hippiques et d'autre part au maintien de l'intégrité du sport hippique» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, SS. 37-41).

Und:

«Les modifications apportées à l'article 43/2 de la loi relative aux jeux de hasard visent à assurer au secteur des courses hippiques un retour généralisé. Actuellement, il est peu logique que la source principale de la couverture des frais du secteur des courses hippiques belge soit basée sur les paris mutuels sur des courses hippiques ayant lieu à l'étranger. Un retour conventionnel régi par la loi est donc généralisé à tous les types de paris hippiques (mutuels et à cote), tant pour les courses belges que pour les courses étrangères.

Ce retour généralisé peut être assuré en subordonnant tous les types de paris hippiques à un accord avec le secteur (comme c'est le cas actuellement pour les paris mutuels, à propos desquels la loi sur les jeux de hasard précise qu'ils 'ne peuvent être organisés que par ou moyennant l'autorisation de l'association de courses').

Cela peut se faire en réservant toute forme de pari sur des courses hippiques à des organisateurs de paris qui offrent des paris mutuels sur des courses hippiques se déroulant en Belgique, pour lesquelles une convention doit être conclue avec les associations de courses reconnues. Dans cette convention, les associations de courses peuvent intégrer un retour financier au profit du secteur des courses hippiques.

Dans ce cadre, il est important de reconnaître que, pour le secteur hippique comme pour le secteur des organisateurs de paris, un 'one-stop-shop' pour les opérateurs de paris sera bénéfique pour le bon fonctionnement du système, afin d'obtenir l'autorisation totale pour l'ensemble des paris sur les courses hippiques. Pour ces raisons, les associations de courses doivent se rassembler afin que les opérateurs de paris puissent conclure une convention sur l'ensemble de toutes les formes de paris sur les courses hippiques (mutuels et à cote, se déroulant en Belgique ainsi qu'à l'étranger). Pour les paris proposés dans l'enceinte de l'hippodrome, il faut encore toujours uniquement conclure une convention avec l'association de courses en question. Si l'opérateur de paris veut uniquement proposer des paris sur des courses hippiques organisées par une association de courses spécifiques, il ne pourra encore conclure cette convention qu'avec cette association de courses» (ebenda, SS. 44-45).

#### *Die Zuständigkeitsverteilung*

B.7. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen zweiten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch Artikel 21 Nr. 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 39 und 127 der Verfassung und die Artikel 4 Nr. 9 und 6 § 1 V Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen (nachstehend: Sondergesetz vom 8. August 1980).

Sie machen geltend, dass das einzige Ziel der angefochtenen Bestimmung die Finanzierung der Pferdebranche sei und dass sie daher nicht in die föderale Zuständigkeit in Angelegenheiten von Spielen und Wetten, sondern in die Zuständigkeit der Gemeinschaften in Angelegenheiten des Sports oder in die regionale Zuständigkeit in Angelegenheiten der Agrarpolitik falle.

B.8.1. Artikel 39 der Verfassung bestimmt:

«Das Gesetz überträgt den regionalen Organen, die es schafft und die sich aus gewählten Vertretern zusammensetzen, die Zuständigkeit, innerhalb des von ihm bestimmten Bereichs und gemäß der von ihm bestimmten Weise die von ihm bezeichneten Angelegenheiten zu regeln unter Ausschluss derjenigen, die in den Artikeln 30 und 127 bis 129 erwähnt sind. Dieses Gesetz muss mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen werden».

Artikel 127 der Verfassung bestimmt:

« § 1. Die Parlamente der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft regeln durch Dekret, jedes für seinen Bereich:

1. die kulturellen Angelegenheiten;

2. das Unterrichtswesen mit Ausnahme

- a) der Festlegung von Beginn und Ende der Schulpflicht;
- b) der Mindestbedingungen für die Ausstellung der Diplome;
- c) der Pensionsregelungen;

3. die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften sowie die internationale Zusammenarbeit, einschließlich des Abschlusses von Verträgen, in den unter den Nummern 1 und 2 erwähnten Angelegenheiten.

Ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, legt die unter Nummer 1 erwähnten kulturellen Angelegenheiten, die unter Nummer 3 erwähnten Formen der Zusammenarbeit sowie die näheren Regeln für den unter Nummer 3 erwähnten Abschluss von Verträgen fest.

§ 2. Diese Dekrete haben jeweils Gesetzeskraft im französischen Sprachgebiet beziehungsweise im niederländischen Sprachgebiet sowie in Bezug auf die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt errichteten Einrichtungen, die aufgrund ihrer Tätigkeiten als ausschließlich zu der einen oder der anderen Gemeinschaft gehörend zu betrachten sind».

Artikel 4 Nr. 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 bestimmt:

«Die kulturellen Angelegenheiten, auf die sich Artikel 127 § 1 Nr. 1 der Verfassung bezieht, sind:

[...]

9. Leibeserziehung, Sport und Leben im Freien ».

Artikel 6 § 1 V Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 bestimmt:

«Die Angelegenheiten, auf die sich Artikel 39 der Verfassung bezieht, sind:

[...]

V. was die Landwirtschaft betrifft:

1. die Agrarpolitik und die Seefischerei».

B.8.2. Die Förderalbehörde ist befugt, Spiele und Wetten zu regeln, die Bedingungen festzulegen, unter denen die von ihr erlaubten Tätigkeiten ausgeübt werden können, und die diesbezügliche Kontrolle zu organisieren.

B.8.3. Ohne dass es notwendig wäre, über die Frage zu befinden, ob Maßnahmen in Bezug auf Pferderennen zu den jeweiligen Zuständigkeiten der Gemeinschaften und der Regionen in Angelegenheiten des Sports und der Landwirtschaft gehören, stellt der Gerichtshof fest, dass sich im vorliegenden Fall Artikel 21 Nrn. 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 nicht auf die Erlaubnis für Pferderennen selbst bezieht, sondern auf die Erlaubnis für Wetten auf Pferderennen, auf das Vertragsverhältnis zwischen den Veranstaltern von Pferdewetten und den Rennvereinen und auf die Ausgleichszahlung, die Erstere an Letztere entrichten müssen.

B.8.4. Solche Maßnahmen gehören weder zum Berufssport noch zum Amateursport, den Artikel 4 Nr. 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 den Gemeinschaften anvertraut, indem Leibeserziehung, Sport und Leben im Freien den kulturellen Angelegenheiten zugeordnet werden. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 21. Juli 1971 «über die Zuständigkeit und die Arbeitsweise der Kulturräte für die Niederländische Kulturgemeinschaft und für die Französische Kulturgemeinschaft» (dessen Artikel 2 Absatz 1 Nr. 9 diese Angelegenheiten ebenso vorsah wie Artikel 4 Nr. 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980) heißt es im Übrigen, dass der Gesetzgeber die Regelung der Wetten davon ausschließen wollte (*Parl. Dok.*, Senat, 1970-1971, Nr. 400, S. 6).

B.8.5. Solche Maßnahmen haben ebenfalls nichts zu tun mit der Agrarpolitik, für die aufgrund von Artikel 6 § 1 V Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 die Regionen zuständig sind und die vorbehaltlich der in Absatz 2 dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen die Aushandlung und Ausführung der gemeinsamen Agrarpolitik, die Normen bezüglich der Qualität der Rohstoffe sowie der pflanzlichen und tierischen Erzeugnisse, wenn es nicht um die Gewährleistung der Sicherheit der Nahrungsmittelkette geht, die Ausgleichsmaßnahmen für die Verringerung der Tätigkeiten der Landwirte und die strukturellen Beihilfen umfasst (*Parl. Dok.*, Senat, 2000-2001, Nr. 2-709/7, SS. 4 ff.).

B.8.6. Solche Maßnahmen gehören zur föderalen Zuständigkeit in Angelegenheiten von Spielen und Wetten.

B.9. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277 ist unbegründet.

*Die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit*

B.10.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen ersten Teil des achten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch die Artikel 21 Nrn. 3 und 4 und 22 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung und den Artikeln 49, 52, 54, 56, 57 und 62 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV).

B.10.2. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7289 und 7291 leiten einen zweiten Teil des zweiten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch Artikel 21 Nrn. 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 49 und 56 des AEUV in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.10.3. Im Wesentlichen machen die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7277, 7289 und 7291 geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen, indem sie das Organisieren von Pferdewetten an die Erlaubnis der Rennvereine und an die Entrichtung einer Ausgleichszahlung an diese knüpfen, eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit darstellten, die nicht vernünftig gerechtfertigt sei.

B.11. Wenn eine klagende Partei im Rahmen einer Nichtigkeitsklage einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit anderen Verfassungsartikeln oder internationalen Bestimmungen oder mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die eine grundlegende Garantie enthalten, anführt, besteht der Klagegrund darin, dass diese Partei der Auffassung ist, dass ein Behandlungsunterschied eingeführt werde, indem diese grundlegende Garantie ihr entzogen werde durch die Bestimmung, die sie mit der Klage anfight, während diese Garantie für andere Bürger uneingeschränkt gelte.

Die Kategorie von Personen, der diese grundlegende Garantie womöglich entzogen wird, muss folglich mit der Kategorie von Personen verglichen werden, für die diese Garantie gilt.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe in diesem Sinne.

B.12.1. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

B.12.2. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 legen nicht dar, inwiefern Artikel 22 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, der es den Veranstaltern von Pferdewetten auferlegt, eine FIP-Lizenz einzuholen und die vom König festgelegten spezifischen Bedingungen einzuhalten, gegen die im Klagegrund erwähnten Bestimmungen verstoßen würde.



Der erste Teil des achten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 ist unzulässig, insofern er gegen Artikel 22 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet ist.

B.13.1. Wetten über Sportwettkämpfe, einschließlich Pferderennen, bieten als Gegenleistung für einen Einsatz eine Chance auf einen Geldgewinn (EuGH, Große Kammer, 8. September 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, Randnr. 40; EuGH, Große Kammer, 21. Oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, Randnr. 18). Sie stellen also eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, die sich im Rahmen der im AEUV niedergelegten wirtschaftlichen Freiheiten, zu denen die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit gehören, bewegt (EuGH, Große Kammer, 8. September 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, Randnr. 41; EuGH, 11. September 2003, C-6/01, *Anomar*, Randnrn. 44 und 47).

B.13.2.1. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union geht hervor, dass eine Maßnahme eine Beschränkung der von den Artikeln 49 und 56 des AEUV garantierten Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit darstellt, wenn diese Maßnahme die Ausübung dieser Freiheiten untersagt, behindert oder weniger attraktiv macht (EuGH, 22. Januar 2015, C-463/13, *Stanley International Betting Ltd*, Randnr. 45).

B.13.2.2. Da er das Organisieren von Pferdewetten an die Erlaubnis der Rennvereine und an die Entrichtung einer Ausgleichszahlung an diese knüpft, hat Artikel 21 Nrn. 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit zur Folge.

B.13.3. Um mit den Artikeln 49 und 56 des AEUV vereinbar zu sein, muss eine unterschiedslos anwendbare Maßnahme, die die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit beschränkt, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie muss geeignet sein, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, was bedeutet, dass sie wirklich dem Bestreben entsprechen muss, es kohärent und systematisch zu erreichen, und sie darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (EuGH, 22. Juni 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd.*, Randnr. 40; Große Kammer, 8. September 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, Randnr. 55; EuGH, 6. November 2003, C-243/1, *Gambelli*, Randnr. 65).

B.13.4.1. Auf dem Gebiet von Spielen und Wetten hat der Gerichtshof entschieden, dass die Ziele der Betrugsvermeidung, des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen können (EuGH, 22. Juni 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, Randnr. 36; 30. Juni 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, Randnr. 38; EuGH, 8. September 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International Ltd*, Randnr. 56). Außerdem können gemäß dem Gerichtshof der Europäischen Union die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen rechtfertigen, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben (EuGH, 3. Juni 2010, C-258/08, *Ladbroke's Betting & Gaming Ltd und Ladbroke's International Ltd*, Randnr. 19).

Hingegen ist der Gerichtshof der Europäischen Union der Auffassung, dass es zwar nicht gleichgültig ist, dass Abgaben auf Einnahmen aus Glücksspielen in erheblichem Maße zur Finanzierung uneigennütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten beitragen können, dies jedoch nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik sein kann, da rein wirtschaftliche Gründe keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen kann (EuGH, 30. Juni 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, Randnr. 52; EuGH, 21. Oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, Randnr. 36).

B.13.4.2. Wie in B.6.3 erwähnt, bezweckt es die angefochtene Bestimmung, den Schutz der Spieler zu verstärken und durch die Gewährleistung der Finanzierung der Pferdebranche die Integrität von Pferdewetten sicherzustellen.

Der Schutz der Spieler und die Betrugsbekämpfung durch die Sicherstellung der Integrität von Pferdewetten stellen zwingende Gründe des Allgemeininteresses dar.

B.13.5. Insofern sie das Organisieren von Pferdewetten der Erlaubnis der Rennvereine und der Entrichtung einer Ausgleichszahlung an diese unterwirft, ist die angefochtene Bestimmung im Hinblick auf die verfolgte Zielsetzung sachdienlich. In den Vorarbeiten wird nämlich unterstrichen, dass «die Integrität von Wetten mit einer professionellen Organisation der Pferdebranche zusammenhängt, die eine strukturelle Unterstützung benötigt, um ihre Aktivitäten weiter ausbauen zu können» und dass, «wenn die Wetten keinen Ertrag bringen, der Pferderennsektor nie wird funktionieren können und keine sichere Wette auf Pferderennen wird angeboten werden können» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, SS. 37-38).

Außerdem entspricht die angefochtene Bestimmung dem Bestreben, die verfolgten Ziele in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Da sie in das Ziel der Kanalisierung, das ganz allgemein vom Gesetz vom 7. Mai 1999 verfolgt wird, eingebettet ist, ist sie geeignet, die Spieler zu einem legalen Angebot von auf Rennen veranstalteten Pferdewetten, deren Qualität und Fortbestand durch die Finanzierung aus der Wettbranche gewährleistet ist, zu lenken. Diesbezüglich ist zu betonen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union geurteilt hat, dass eine Politik der kontrollierten Expansion von Glücksspieltätigkeiten sowohl mit dem Ziel, die Ausnutzung von Glücksspieltätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken zu verhindern, als auch mit dem Ziel der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Bekämpfung der Spielsucht in Einklang stehen kann, indem die Verbraucher zu dem Angebot zugelassenen Anbieter gelenkt werden (EuGH, 28. Februar 2018, C-3/17, *Sporting Odds Ltd*, Randnr. 29).

B.13.6.1. Der Gerichtshof muss ferner prüfen, ob die angefochtene Bestimmung im Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht.

B.13.6.2. Für die Verwirklichung der verfolgten Ziele ist es nicht erforderlich, dass den Rennvereinen das Recht zuerkannt wird, das Organisieren von Pferdewetten durch Personen, denen die Kommission für Glücksspiele eine FIP-Lizenz erteilt hat, abzulehnen.

Dadurch kann die angefochtene Bestimmung zu einem Interessenkonflikt bei den Rennvereinen führen. Da es nicht ausgeschlossen ist, dass Rennvereine Inhaber einer FIP-Lizenz sein können, können sie nämlich ein finanzielles Interesse daran haben, ihren Wettbewerbern keine Erlaubnis zu gewähren, wenn sie selbst Inhaber einer FIP-Lizenz sind. Allgemein kann die angefochtene Bestimmung die Rennvereine und ebenfalls die Rennvereine, die nicht im Besitz einer FIP-Lizenz sind, dazu verleiten, ihre Zustimmung ausschließlich zu Wettangeboten von Lizenzinhabern zu geben, die bereit sind, die für den Rennverein günstigsten Vertragsbedingungen anzubieten, und so unter den Inhabern einer Lizenz eine Versteigerung zu organisieren.

B.13.6.3. Laut den Vorarbeiten bezweckt die Ausgleichszahlung, die die Inhaber einer FIP-Lizenz an die Rennvereine entrichten müssen, einerseits, Erstere an den von Letzteren für die Ausrichtung der Rennen aufgewandten Kosten zu beteiligen, da diese Kosten «hauptsächlich Kosten für gemeinsam genutzte Dienste für den Rennsektor selbst und die Veranstalter von Wetten auf diese Rennen sind» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, S. 39), und stellt andererseits die Gegenleistung für die Verwertung der Bilder und Daten der Pferderennen durch die Inhaber einer FIP-Lizenz dar (ebenda, S. 40).

Was die Pferderennen in Belgien betrifft, die von Rennvereinen ausgerichtet werden, an die die Ausgleichszahlung zu entrichten ist, sieht die angefochtene Bestimmung keinerlei Mechanismus vor, mit dem sichergestellt werden kann, dass die Ausgleichszahlung, insoweit sie bezweckt, die Inhaber einer FIP-Lizenz an den von den Rennvereinen getragenen Kosten im gemeinsamen Interesse zu beteiligen, diese Kosten nicht übersteigt.

Was die Pferderennen im Ausland betrifft, die nicht von Rennvereinen ausgerichtet werden, an die die Ausgleichszahlung zu entrichten ist, ist festzustellen - ohne dass es notwendig wäre zu bestimmen, ob die Teilnahme von «belgischen Pferden» an ausländischen Pferderennen es rechtfertigen kann, dass an diese Rennvereine eine Ausgleichszahlung zu entrichten ist -, dass die angefochtene Bestimmung die Ausgleichszahlung nicht von der Teilnahme von «belgischen Pferden» an ausländischen Pferderennen abhängig macht.

B.13.6.4. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit, die die angefochtene Bestimmung zur Folge hat, nicht im Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht.

B.14. Artikel 21 Nrn. 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 49 und 56 des AEUV. Die Verbindung dieser Bestimmungen mit den anderen im Klagegrund genannten Bestimmungen könnte nicht zu einer weiter reichenden Feststellung eines Verstoßes führen.

Artikel 21 Nrn. 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 ist für nichtig zu erklären.

*Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung und das europäische Wettbewerbsrecht*

B.15.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen siebten Klagegrund aus einem Verstoß durch die Artikel 21 Nrn. 3 und 4 und 22 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ab.

In einem ersten Teil machen sie geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen den Veranstaltern von Pferdewetten, die eine Vereinbarung mit den Rennvereinen abschließen und eine Ausgleichszahlung an sie entrichten müssten, und den Veranstaltern von Wetten in allen anderen Bereichen, die keiner finanziellen Verpflichtung unterlägen, führten.

In einem zweiten Teil machen sie geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Inhabern einer FIP Lizenz und den ortsfesten Glücksspiel-einrichtungen der Klasse IV, die ihre Wetten entgegennehmen, und andererseits den Zeitungshändlern, der National-lotterie und den Veranstaltern, die Wetten auf Rennbahnen entgegennehmen, führten, insofern die zweite Kategorie weder eine Vereinbarung mit den Rennvereinen abschließen noch eine Ausgleichszahlung an sie entrichten müsse.

B.15.2. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen zweiten Teil des achten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch die Artikel 21 Nrn. 3 und 4 und 22 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 101, 102 und 106 des AEUV.

Sie machen geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen, was Pferderennen in Belgien betreffe, alle Rennvereine dazu brächten, gemeinsam mit den Veranstaltern von Wetten zu verhandeln, und dass sie daher jeden Wettbewerb unter den Rennvereinen ausschalteten. Außerdem machen sie geltend, dass die Rennvereine, was Pferderennen im Ausland betreffe, unweigerlich dazu gebracht würden, die beherrschende Stellung, die ihnen die angefochtenen Bestimmungen verliehen, zu missbrauchen.

B.15.3. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7289 und 7291 leiten einen ersten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch Artikel 21 Nrn. 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 102 und 106 des AEUV.

Sie machen geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen, indem sie den von dem zuständigen Rennverband zugelassenen Rennvereinen die Befugnis übertrügen, das Organisieren von Pferdewetten auf Rennen in Belgien oder im Ausland zu erlauben, diesen Vereinen besondere Rechte verliehen, die es ihnen ermöglichten, ihre Wettbewerber auf dem Markt der Pferdewetten auszuschalten.

B.16.1. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

B.16.2. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 legen nicht dar, inwiefern Artikel 22 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, der es den Veranstaltern von Pferdewetten auferlegt, eine FIP-Lizenz einzuholen und die vom König festgelegten spezifischen Bedingungen einzuhalten, gegen einerseits die Artikel 10 und 11 der Verfassung an sich und andererseits die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 101, 102 und 106 des AEUV verstoßen würde.

Der siebte Klagegrund und der zweite Teil des achten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 sind unzulässig, insofern sie gegen Artikel 22 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet sind.

B.17. Insofern sie gegen Artikel 21 Nrn. 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet sind, können der siebte Klagegrund und der zweite Teil des achten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 und der erste Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 7289 und 7291 nicht zu einer weitergehenden Nichtigerklärung als der in B.14 Erwähnten führen. Folglich sind sie nicht zu prüfen.

*In Bezug auf die Verpflichtung der ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV, eine Vereinbarung mit der Gemeinde abzuschließen, und in Bezug auf die für sie geltenden Standortbeschränkungen (dritter, neunter und zehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277; erster, zweiter und dritter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7279; dritter und vierter Teil des zweiten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7289; zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7296)*

*Die angefochtenen Bestimmungen*

B.18.1. Artikel 23 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 bestimmt:

«À l'article 43/4 de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1<sup>er</sup> est complété par un alinéa rédigé comme suit :

' L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. La convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi ainsi que les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe IV et qui exerce le contrôle de la commune. ' ».

Artikel 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 bestimmt:

«Dans l'article 43/5 de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

[...]

2° l'alinéa 1<sup>er</sup> est complété par les 5. et 6. rédigés comme suit :

' 5. veiller à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe IV à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, sauf dérogation motivée par la commune;

6. présenter la convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard de classe IV et la commune du lieu de l'établissement sous la condition d'obtenir la licence de classe F2 requise ;

3° l'article est complété par l'alinéa suivant :

' Les 5. et 6. de l'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'appliquent pas aux demandeurs de licences de classe F2 pour l'engagement de paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV visé à l'article 43/4, § 5, ou pour l'engagement de paris dans un établissement de jeux de hasard mobile visé à l'article 43/4, § 2, alinéa 5. '».

Artikel 36 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 bestimmt:

«Par dérogation aux articles 23, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, et 24, les titulaires de licence F1 et F2, qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, disposent d'une licence octroyée par la commission des jeux de hasard, peuvent poursuivre leurs activités aux mêmes conditions.

Les conditions visées aux articles 23, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, et 24 s'appliquent aux demandes de licence et aux demandes de renouvellement de licence introduites au plus tôt deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi».

B.18.2. Die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 erlegen den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV zwei neue Pflichten auf.

Zum einen erfordert das Betreiben dieser Einrichtungen nunmehr den Abschluss einer Vereinbarung mit der Gemeinde, in der die Einrichtung angesiedelt ist. Diese Vereinbarung bestimmt den Ort, wo die Glücksspieleinrichtung angesiedelt ist sowie die Modalitäten und die Öffnungs- und Schließungstage und -zeiten und die Person, die die Gemeindekontrolle ausübt (Artikel 43/4 § 1 Absatz 4 und 43/5 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019).

Zum anderen dürfen die ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV nicht in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, angesiedelt werden, außer im Fall einer begründeten Ausnahmeregelung durch die Gemeinde (Artikel 43/5 Absatz 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 24 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019).

Artikel 36 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 sieht eine Übergangsregelung vor, nach der diese zwei Pflichten für Lizenzanträge und für Anträge auf Verlängerung einer Lizenz, die frühestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gestellt werden, gelten.

Die zwei vorerwähnten Pflichten gelten weder für mobile Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV noch für Zeitungshändler oder Rennbahnen (Artikel 43/5 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 24 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019).

B.18.3. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass diese zwei neuen für ortsfeste Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV geltenden Pflichten bezwecken, die Rolle der Gemeinden bei der Kontrolle dieser Einrichtungen zu stärken und die Risiken sozialer Art, die mit deren Standort zusammenhängen, zu begrenzen, und dass sie zum allgemeinen Ziel des Schutzes von Spielern gehören. Zudem wird in den Vorarbeiten betont, dass die Artikel 34 Absatz 3 und 36 Nrn. 4 und 5 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 den Glücksspieleinrichtungen der Klasse II bereits ähnliche Pflichten auferlegen. So heißt es in den Vorarbeiten:

«L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. Cette convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi, notamment en tenant compte de la proximité de l'établissement de jeux de hasard de classe IV avec par exemple des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des endroits fréquentés par des jeunes, des lieux de culte ou encore des prisons. Cette convention détermine également les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe IV et qui exerce le contrôle de la commune.

Prévoir une convention donne aux communes un contrôle effectif dans ces licences et leur donne une partie du contrôle des établissements de jeux de hasard. C'est logique en raison de leur mission du maintien de l'ordre, de la paix et de la sécurité sur leur territoire.

Une telle disposition n'est pas neuve dans la loi sur les jeux de hasard. En effet, cette condition existe déjà pour les salles de jeux automatiques (art. 34, al. 3, de la loi).

[...]

L'article 14 ajoute deux conditions supplémentaires auxquelles doivent répondre les demandeurs d'une licence de classe F1 et F2.

La première condition a pour but de limiter les risques d'ordre social liés à l'emplacement des agences de paris. Celles-ci ne peuvent pas être établies à proximité des lieux fréquentés par les jeunes ou des établissements d'enseignement. Il s'agit ici d'écoles, de maisons de jeunes, etc. De même, une agence de paris ne peut pas être établie à proximité des hôpitaux notamment où des personnes sont traitées pour des troubles liés aux jeux.

Cette condition est similaire à celle existante pour les demandeurs d'une licence de classe B (art. 36.4, de la loi).

Une dérogation à cette condition est toutefois possible sur base d'une motivation de la commune. Si dans la convention qu'elle a pris avec l'établissement, la commune a pris suffisamment de mesures de protection vis-à-vis du joueur potentiel, il peut être dérogé à cette condition, par exemple, si un établissement veut s'établir à proximité d'une école et que la commune a prévu des heures d'ouverture qui ne permettent pas à des jeunes de s'y rendre pendant ou juste avant et après les cours. La commune doit motiver expressément sa décision de ne pas interdire d'établissement à proximité des établissements d'enseignement, d'hôpitaux et, d'endroits fréquentés par des jeunes.

La deuxième condition ajoutée est liée à l'article 13 en projet et plus précisément au fait que l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant.

Pour obtenir une licence F2, le demandeur doit présenter ladite convention à la commission des jeux de hasard. Encore une fois une telle condition existe déjà pour les demandeurs d'une licence de classe B (Art. 36.5, de la loi).

À noter que ces deux nouvelles conditions ne s'appliquent ni aux librairies et hippodromes, ni aux établissements mobiles de classe IV, et ce, en raison du montant limité de la mise autorisée dans les librairies et du caractère temporaire des hippodromes et des établissements mobiles» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, SS. 12-14).

#### *Die Zuständigkeitsverteilung*

B.19. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen dritten Klagegrund aus einem Verstoß durch die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen Artikel 39 der Verfassung und Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ab.

Im Wesentlichen machen sie geltend, dass mit den angefochtenen Bestimmungen in die Zuständigkeit der Regionen eingegriffen werde, den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden zu bestimmen.

B.20.1. Die Zusammensetzung, Organisation, Befugnis und Arbeitsweise der kommunalen Einrichtungen fällt nach Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 grundsätzlich in die Zuständigkeit der Regionen.

B.20.2. Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 und Artikel 6 § 1 VIII Absatz 2 desselben Sondergesetzes bestimmen jeweils:

«Die Gemeinderäte und, sofern sie bestehen, die Provinzialräte oder die Räte der suprakommunalen Körperschaften regeln alles, was von kommunalem, provinzialem beziehungsweise suprakommunalem Interesse ist; sie beraten und entscheiden über jeden Gegenstand, der ihnen von der Föderalbehörde oder von den Gemeinschaften unterbreitet wird»;

«Die Handlungen, Regelungen und Verordnungen der Behörden der Provinzen, suprakommunalen Körperschaften, Gemeinden, Agglomerationen und Gemeindeföderationen und der anderen Verwaltungsbehörden dürfen nicht gegen die Gesetze und Erlasse der Föderalbehörde oder gegen die Dekrete und Erlasse der Gemeinschaften verstoßen, die diese Behörden auf jeden Fall mit der Ausführung davon und mit anderen Aufgaben einschließlich der Abgabe von Stellungnahmen beauftragen können sowie damit, alle Ausgaben, die sie diesen Behörden auferlegen, in den Haushaltsplan einzutragen».

Aus diesen Bestimmungen geht hervor, dass die Föderalbehörde den Gemeinden Aufgaben übertragen kann, wenn sie im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten handelt.

B.20.3. Da es die Zuständigkeit der Föderalbehörde in Angelegenheiten von Spielen und Wetten ihr ermöglicht, die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV zu regeln, ist sie befugt, den Gemeinden Aufgaben bezüglich der Erlaubnis für diese Einrichtungen und deren Kontrolle zu übertragen.

B.21. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277 ist unbegründet.

*Der Vergleich zwischen den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und den Glücksspieleinrichtungen der Klasse II und die Übergangsregelung*

B.22.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen ersten Teil des neunten Klagegrunds aus einem Verstoß durch die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10, 11 und 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung ab.

Sie machen geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und die Glücksspieleinrichtungen der Klasse II gleich behandelten, obwohl sich diese beiden Kategorien von Einrichtungen in unterschiedlichen Situationen befänden.

B.22.2. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7296 leiten einen zweiten Klagegrund aus einem Verstoß durch die Artikel 24 und 36 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ab.

Im ersten und zweiten Teil machen sie geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen zu zwei ungerechtfertigten Behandlungsunterschieden zwischen den Antragstellern einer F2-Lizenz für das Betreiben einer ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV und den Antragstellern einer B-Lizenz für das Betreiben einer Glücksspieleinrichtung der Klasse II führten: einerseits könnten nur Letztere sich nicht in der Nähe von Kultstätten und Gefängnissen ansiedeln und andererseits könnten nur Erstere in den Genuss einer begründeten Ausnahmeregelung durch die Gemeinde kommen, die es ihnen ermögliche, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln.

In einem dritten Teil machen sie geltend, dass Artikel 36 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 den bestehenden, aber ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und Glücksspieleinrichtungen der Klasse II für immer festschreibe.

In einem vierten Teil machen sie geltend, dass die vorstehenden Teile dementsprechend einerseits einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen den Spielern, insofern sie in den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV einen geringeren Schutz genießen als in den Glücksspieleinrichtungen der Klasse II, und andererseits einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen den Nachbarn der Glücksspieleinrichtungen zeigten, die je nach deren Klasse mehr oder weniger gegen die von ihnen ausgehenden Belästigungen geschützt würden.

B.22.3. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7279 leitet einen zweiten Klagegrund ab aus einem Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit als allgemeinen Rechtsgrundsatz mit Verfassungsrang.

Ihrer Auffassung nach verschiebt Artikel 36 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 das Inkrafttreten der darin genannten Bestimmungen auf unbestimmte Zeit.

B.23. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 legen nicht dar, inwiefern die angefochtenen Bestimmungen gegen Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung verstoßen würden.

Der erste Teil des neunten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 ist unzulässig, insofern er gegen Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung gerichtet ist.

B.24. Aus der Darlegung des Klagegrunds geht hervor, dass die Beschwerdegründe der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7296 gegen Artikel 24 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, insofern er Artikel 43/5 Absatz 1 Nr. 5 in das Gesetz vom 7. Mai 1999 einfügt, und gegen Artikel 36 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet sind. Was die Rechtssache Nr. 7296 betrifft, beschränkt der Gerichtshof daher seine Prüfung auf diese Bestimmungen.

B.25.1. Aufgrund von Artikel 142 Absatz 2 der Verfassung und Artikel 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof ist der Gerichtshof dazu befugt, über Klagen auf Nichtigerklärung eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer in Artikel 134 der Verfassung erwähnten Regel wegen Verletzung der Regeln, die durch die Verfassung oder aufgrund der Verfassung für die Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten der Föderalbehörde, der Gemeinschaften und der Regionen festgelegt sind, und wegen Verletzung der Artikel von Titel II («Die Belgier und ihre Rechte») und der Artikel 143 § 1, 170, 172 und 191 der Verfassung zu befinden.

B.25.2. Der Gerichtshof ist nicht befugt, ein Gesetz unmittelbar auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit hin zu prüfen.

B.25.3. Da der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7279 nur aus einem Verstoß gegen die Rechtssicherheit abgeleitet ist, ist er unzulässig.

B.26. 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. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

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.27. In der Begründung eines Gesetzesvorschlages, mit dem unter anderem die Altersgrenze für die Teilnahme an sämtlichen Wetten und Glücksspielen auf 21 Jahre angehoben werden sollte und dessen Prüfung dem Entwurf hinzugefügt wurde, der zum Gesetz vom 7. Mai 2019 geführt hat, heißt es:

«Les développements du projet de loi 1992/001 [soulignent] que les paris sont déjà autorisés à partir de la majorité parce que ces jeux de hasard créent moins d'accoutumance que ceux qui peuvent être exploités par les titulaires d'une licence A et B ou par les titulaires d'une licence supplémentaire et en renvoyant plus particulièrement à la théorie 'short-odd & long-odd' (c.-à-d. la thèse selon laquelle les jeux dont le résultat est immédiatement connu créent davantage d'accoutumance que les paris dont le résultat n'est connu qu'ultérieurement, par exemple le résultat final d'une compétition sportive). [...]

[...]

[...] Reste ensuite à savoir s'il existe encore réellement une distinction entre les 'long odds' et les 'short odds'. En effet, les paris actuels peuvent porter sur une telle diversité d'éléments pendant les matchs, les paris en cours de jeu permettant de parier sur un événement toujours en cours (par exemple, sur l'équipe qui recevra la première carte jaune au cours d'un match de football). En cas de paris en cours de jeu, les parieurs peuvent adapter leurs paris pendant la partie en fonction de l'évolution du match. Le degré de risque de ce type de jeu est dès lors passé de 'peu addictif' à 'jeu à haut risque' pour les joueurs problématiques » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2214/001, SS. 7-8).

Zu der neuen Altersgrenze von 21 Jahren für das Spielen an Glücksspielautomaten, die in Artikel 43/4 § 2 Absatz 3 dritter Gedankenstrich des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnt sind, in den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfes, der zum Gesetz vom 7. Mai 2019 geführt hat:

«Par rapport aux paris offerts dans les agences de paris, les jeux de hasard virtuels peuvent être plus addictifs pour les jeunes notamment car ils ne sont pas liés à un événement sportif réel (qui est limité dans le temps). Le résultat est connu immédiatement après la mise, ce qui implique que la période entre la mise et le gain est très courte » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 15).

Bei den Vorarbeiten zum Gesetz vom 7. Mai 2019 hat ein Mitglied außerdem betont:

«Les études scientifiques sont claires et les facteurs de risque qui entraînent des comportements excessifs voire des assuétudes sont connus: faible temps entre la mise et le résultat, accessibilité du jeu, dématérialisation de l'argent, absence de contrôle social, la consommation d'alcool, la croyance que l'on peut avoir une maîtrise sur l'issue d'un match ou d'un jeu, le haut taux de redistribution (plus un joueur a l'impression qu'il gagne, plus il rejouera). Plus ces facteurs sont cumulés, plus le jeu présente un risque » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/008, S. 7).

B.28.1. Wie der Ministerrat und die Nationallotterie unterstreichen, konnte der Gesetzgeber vernünftigerweise der Auffassung sein, dass die üblicherweise in den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV abgegebenen Wetten weniger Risiken aufweisen als die Glücksspiele, die in den Glücksspieleinrichtungen der Klasse II (Automatenspielhallen) betrieben werden, dass sich aber die Risiken im Zusammenhang mit den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV dennoch aufgrund von zwei Faktoren erhöht haben. Zum einen führt die zunehmende Verbreitung von Live-Wetten, das heißt Wetten, die sich auf Ereignisse oder Sachverhalte beziehen, die bereits laufen, deren Ergebnis nicht bereits bekannt ist und deren ungewisser Ausgang nicht bereits eingetreten ist, zu höheren Risiken, da diese Wetten durch eine kurze Zeitspanne zwischen Einsatz und Ergebnis gekennzeichnet sein können. Zum anderen weisen die in Artikel 43/4 § 2 Absatz 3 dritter Gedankenstrich des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Glücksspielautomaten ebenfalls ein höheres Risiko auf.

B.28.2. Angesichts des erhöhten Risikos im Zusammenhang mit den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV entbehrt es nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, es ihnen aufzuerlegen, eine Vereinbarung mit der Gemeinde abzuschließen, und es ihnen ebenso wie den ähnlichen Pflichten, die bereits für Glücksspieleinrichtungen der Klasse II gelten, grundsätzlich zu verbieten, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln.

Der Umstand, dass die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und die Glücksspieleinrichtungen der Klasse II in mehrerer Hinsicht unterschiedlichen Regeln unterliegen, insbesondere in Bezug auf die Gültigkeitsdauer ihrer jeweiligen Lizenz, bedeutet nicht, dass die den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV durch die angefochtenen Bestimmungen auferlegten Pflichten unverhältnismäßig wären.

B.28.3. Der Gesetzgeber konnte vernünftigerweise der Auffassung sein, dass die Risiken im Zusammenhang mit den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV jedoch nicht zu den gleichen Risiken geworden sind, die mit den Glücksspieleinrichtungen der Klasse II verbunden sind.

Es entbehrt nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, das Verbot, sich in der Nähe von Kultstätten und Gefängnissen anzusiedeln, das Artikel 36 Nr. 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 für die Glücksspieleinrichtungen der Klasse II vorsieht, nicht auf alle ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV auszudehnen. Dies gilt umso mehr, als eine Gemeinde es ablehnen kann, wenn es konkrete lokale Gegebenheiten rechtfertigen, eine Vereinbarung mit dem Betreiber einer ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV, der sich in der Nähe einer Kultstätte oder eines Gefängnisses ansiedeln möchte, abzuschließen. In den Vorarbeiten heißt es nämlich:

«L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. Cette convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi, notamment en tenant compte de la proximité de l'établissement de jeux de hasard de classe IV avec par exemple des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des endroits fréquentés par des jeunes, des lieux de culte ou encore des prisons» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 12).

Ebenso entbehrt es nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, es den Gemeinden zu erlauben, von dem grundsätzlichen Verbot, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln, das für ortsfeste Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV gilt, abzuweichen, obwohl eine solche Möglichkeit, davon abzuweichen, nicht für die Glücksspieleinrichtungen der Klasse II besteht.

B.29.1. Es obliegt grundsätzlich dem Gesetzgeber, wenn er beschließt, eine neue Regelung einzuführen, zu beurteilen, ob es notwendig oder sachdienlich ist, diese mit Übergangsmaßnahmen zu versehen. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung wird nur verletzt, wenn die Übergangsregelung oder ihr Fehlen zu einem nicht vernünftig zu rechtfertigenden Behandlungsunterschied führt oder wenn der Grundsatz des berechtigten Vertrauens übermäßig beeinträchtigt wird.

B.29.2. Die in Artikel 36 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 vorgesehene Übergangsregelung hat zur Folge, dass die Pflicht der ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV, eine Vereinbarung mit der Gemeinde abzuschließen, und das grundsätzliche Verbot für diese Einrichtungen, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln, für Lizenzanträge und für Anträge auf Verlängerung einer Lizenz, die ab dem 25. Mai 2021, das heißt zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 7. Mai 2019, gestellt werden, gelten.

Wie in den Vorarbeiten betont wird, ist diese Übergangsregelung durch den Wunsch vernünftig gerechtfertigt, den Gemeinden eine ausreichende Zeit der Anpassung zu lassen und die Rechtssicherheit für die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV zu gewährleisten, die beim Inkrafttreten des Gesetzes vom 7. Mai 2019 bereits bestanden (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 28).

B.30. Der erste Teil des neunten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 und der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7296 sind unbegründet.

*Der Behandlungsunterschied zwischen den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und den Zeitungshändlern*

B.31.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen zweiten Teil des neunten Klagegrunds aus einem Verstoß durch die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10, 11 und 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung ab.

Im Wesentlichen machen sie geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und den Zeitungshändlern führten, insofern nur Erstere der Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung mit der Gemeinde und dem grundsätzlichen Verbot, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln, unterlägen.

B.31.2. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7279 leitet einen ersten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch das Gesetz vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insbesondere insofern es zu dem vorerwähnten Behandlungsunterschied führe.

Im Wesentlichen macht sie geltend, dass die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und die Zeitungshändler vergleichbare Kategorien seien, dass der beanstandete Behandlungsunterschied kein legitimes Ziel verfolge, dass das Unterscheidungskriterium weder objektiv noch sachdienlich sei und dass die Folgen für die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV unverhältnismäßig seien.

B.32. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 legen nicht dar, inwiefern die angefochtenen Bestimmungen gegen Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung verstoßen würden.

Der zweite Teil des neunten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 ist unzulässig, insofern er gegen Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung gerichtet ist.

B.33. Aus der Begründung des Klagegrunds geht hervor, dass die Beschwerdegründe der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 7279 gegen die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet sind. Was die Rechtssache Nr. 7279 betrifft, beschränkt der Gerichtshof daher seine Prüfung auf diese Bestimmungen.

B.34. 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.35. Die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und die Zeitungshändler, die im Besitz einer F2-Lizenz sind, sind im Hinblick auf die fraglichen Maßnahmen vergleichbar, da sie alle beide Wetten entgegennehmen können.

B.36. Im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7279 anführt, beruht die Unterscheidung zwischen den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und den in Artikel 43/4 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Zeitungshändlern auf einem objektiven Kriterium.

Artikel 43/1 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« § 5. Außerhalb vorerwählter Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV können ebenfalls entgegengenommen werden:

1. Totalisatorwetten auf Pferderennen und Wetten auf Sportereignisse, die keine Pferderennen und Windhundrennen sind, als Nebentätigkeit von Zeitungshändlern, ob natürliche oder juristische Personen, die als Handelsunternehmen in der Zentralen Datenbank der Unternehmen eingetragen sind, insofern die Wetten nicht an Orten entgegengenommen werden, an denen alkoholische Getränke für den Verzehr vor Ort verkauft werden.

Der König bestimmt die Bedingungen, denen die Zeitungshändler genügen müssen. Sie müssen über eine F2-Lizenz verfügen.

Der Begriff «Zeitungshändler» ist in dem üblichen Sinne zu verstehen, der in Artikel 16 § 2 Absatz 1 Buchstabe a) des Gesetzes vom 10. November 2006 «über die Öffnungszeiten in Handel, Handwerk und im Dienstleistungsbereich» wiedergegeben ist. Das sind Niederlassungseinheiten, deren Haupttätigkeit im Verkauf von Zeitungen, Zeitschriften, Tabak und Raucharartikel, Telefonkarten und Produkten der Nationallotterie besteht. Folglich gibt es keine Diskrepanz in dem Gesetz zwischen dem französischen Begriff «libraires» und dem niederländischen Begriff «dagbladhandelaars».

Der Begriff der «nebenberuflich» ausgeübten Tätigkeit ist ebenfalls in seinem üblichen Sinne zu verstehen, nämlich einer Tätigkeit, die nicht hauptberuflich ausgeübt wird. Im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7279 anführt, gibt es keine Diskrepanz zwischen dem französischen Begriff der «à titre complémentaire» ausgeübten Tätigkeit und dem niederländischen Begriff «nevenactiviteit». Der Gesetzgeber durfte den König ermächtigen, die spezifischen Bedingungen festzulegen, damit es sich um eine «nebenberuflich» ausgeübte Tätigkeit handelt. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 10. Januar 2010 «zur Abänderung der Rechtsvorschriften über die Glücksspiele» (nachstehend: Gesetz vom 10. Januar 2010) wurde diesbezüglich dargelegt:

«Les libraires ne peuvent engager de paris qu'à titre accessoire. Le Roi doit préciser les conditions plus spécifiques pour qu'il puisse être question d'une activité accessoire. Ces critères doivent au moins concerner la part des paris autorisés conformément à la présente loi par rapport au chiffre d'affaires total de la librairie» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, S. 38).

Und:

« [Une membre] cite l'exposé des motifs (DOC 52-1992/001, p. 38) selon lequel les critères qui devront être fixés par le Roi devront au moins concerner la part des paris autorisés par rapport au chiffre d'affaires total de la librairie. L'intervenante estime que le chiffre d'affaires est un critère extrêmement volatile que l'on peut difficilement considérer comme un critère principal pour la détermination du caractère accessoire ou non d'une activité.

Le secrétaire d'État [à la Coordination de la lutte contre la fraude, adjoint au premier ministre, et secrétaire d'État, adjoint au ministre de la Justice] remarque à cet égard que les critères qui seront déterminés par le Roi seront avant tout bel et bien des critères objectifs. Le chiffre d'affaires ne sera pris en compte qu'en cas de contestation» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, S. 84).

Es obliegt nicht dem Gerichtshof die Verfassungsmäßigkeit des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2010 «zur Festlegung der Bedingungen für die Entgegennahme von Wetten außerhalb von Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV», den der König auf der Grundlage dieser Ermächtigung hat ergehen lassen, zu prüfen.

B.37.1. Das Unterscheidungskriterium zwischen den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und den in Artikel 43/4 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Zeitungshändlern ist im Hinblick auf die Ziele, die Risiken sozialer Art zu begrenzen und Spieler zu schützen, die von den angefochtenen Maßnahmen verfolgt werden, sachdienlich.

B.37.2. In den Vorarbeiten des Gesetzes vom 10. Januar 2010 heißt es:

«- Le type de joueur qui se rend chez un libraire pour engager un pari sur des courses hippiques diffère du type de joueur fréquentant une agence de paris. Une agence de paris accueille les joueurs qui y passent un certain temps pour engager leurs paris, alors que le joueur qui se rend dans une librairie n'y reste que le temps nécessaire pour déposer son pari.

- L'infrastructure d'une librairie diffère de celle d'une agence de paris. Les agences de paris disposent de tables sur lesquelles sont déposés des journaux sportifs permettant aux joueurs d'effectuer un choix avant d'engager leur pari. Elles possèdent par ailleurs des écrans qui permettent aux joueurs de suivre les courses. Ces agences sont équipées de manière à attirer les joueurs, qui viennent y passer leur temps et nouent des contacts avec d'autres joueurs.

- Pour le libraire, l'acceptation de paris peut ne constituer qu'une activité exercée à titre complémentaire, contrairement aux agences de paris, dont c'est l'activité principale. Pour cette raison, le Roi devra préciser les critères et conditions auxquels les libraires devront satisfaire pour qu'il s'agisse d'une activité exercée à titre complémentaire. Ces conditions porteront en tout cas sur des éléments qui ne soient pas de nature à inciter le joueur à rester dans la librairie pour engager un pari. Le Roi pourra par exemple interdire aux libraires d'installer des écrans permettant aux joueurs de suivre les événements sportifs sur lesquels ils parient, ou leur interdire de réserver certaines parties de leur surface commerciale à l'engagement de paris, etc.» (*Parl. Dok.*, Senat, 2009-2010, Nr. 4-1411/4, S. 15).

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 7. Mai 2019 heißt es zu den angefochtenen Maßnahmen:

«À noter que ces deux nouvelles conditions ne s'appliquent ni aux librairies et hippodromes, ni aux établissements mobiles de classe IV, et ce, en raison du montant limité de la mise autorisée dans les librairies et du caractère temporaire des hippodromes et des établissements mobiles» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 14).

B.37.3. Die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV weisen mehrere Merkmale auf, die sie von Zeitungshändlern unterscheiden.

Erstens stellt die Entgegennahme von Wetten im Prinzip die ausschließliche Tätigkeit der ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV dar, während sie bei den Zeitungshändlern nur eine Nebentätigkeit ist.

Zweitens hat der König auf der Grundlage von Artikel 43/4 § 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 den königlichen Erlass vom 22. Dezember 2010 «zur Festlegung der Bedingungen für die Entgegennahme von Wetten außerhalb von Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV», der insbesondere die für die Entgegennahme von Wetten durch Zeitungshändler geltenden Bedingungen bestimmt, ergehen lassen. Dieser königliche Erlass beschränkt den Raum der Zeitungsläden, der der Entgegennahme von Wetten dienen darf, und beschränkt die auf diese Tätigkeit ausgerichtete Werbung (Artikel 4) und verbietet in den Zeitungsläden das Vorhandensein von Fernsehbildschirmen und anderen Tonbildträgern, die Wetten bewerben oder die Ereignisse ausstrahlen, auf die sie sich beziehen (Artikel 3). Wie der Ministerrat unterstreicht, erschwert das letztgenannte Verbot das Angebot von Live-Wetten in den Zeitungsläden sehr, die - wie in B.28.1 erwähnt - nach Ansicht des Gesetzgebers höhere Risiken aufweisen.

Drittens dürfen die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV, nicht aber die Zeitungshändler «höchstens zwei Glücksspielautomaten, die Wetten in Bereichen anbieten, die denen ähnlich sind, auf die in Wettbüros gewettet wird» betreiben (Artikel 43/4 § 2 Absatz 3 dritter Gedankenstrich des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Wie in B.28.1 erwähnt, weisen diese Glücksspielautomaten nach Ansicht des Gesetzgebers höhere Risiken auf.

Viertens ist der Höchsteinsatz bei einem Zeitungshändler auf 200 EUR pro Tag begrenzt (Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2010 «zur Festlegung der Bedingungen für die Entgegennahme von Wetten außerhalb von Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV»). Diese Begrenzung zwingt den Spieler, der einen höheren Betrag als 200 EUR einsetzen möchte, sich zu einem anderen Inhaber einer F2-Lizenz zu begeben und kann daher als Hemmnis für den Spieler wirken.

B.37.4. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der Gesetzgeber vernünftigerweise der Auffassung sein konnte, dass ortsfeste Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV höhere Risiken aufweisen als Zeitungshändler und dass sie daher zusätzlichen Bedingungen unterworfen werden müssen.

B.38. Schließlich haben die angefochtenen Bestimmungen keine unverhältnismäßigen Folgen für die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV.

B.39. Der zweite Teil des neunten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 ist unbegründet. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7279 ist unbegründet, insofern er gegen die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet ist.

*Die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und die Unternehmensfreiheit*

B.40.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen zehnten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 49 des AEUV.

Im Wesentlichen machen sie geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen das Recht auf Arbeit, auf freie Wahl der Berufstätigkeit, auf Handels- und Gewerbefreiheit und auf Niederlassungsfreiheit beeinträchtigen und dass diese Beeinträchtigung nicht vernünftig gerechtfertigt sei.

B.40.2. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7279 leitet einen dritten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch das Gesetz vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 49 und 56 des AEUV, die durch die Artikel II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches gewährleistete Unternehmensfreiheit und Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

Im Wesentlichen macht sie geltend, dass in den angefochtenen Bestimmungen keine objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien festgelegt würden, um einen Rahmen für die Entscheidung einer Gemeinde, eine Vereinbarung mit einer ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV abzuschließen oder nicht, und die Entscheidung einer Gemeinde zu setzen, eine Ausnahmeregelung vom grundsätzlichen Verbot, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln, zu gewähren oder nicht.

B.40.3. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7289 leitet einen dritten Teil des ersten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nr. 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 49 und 56 des AEUV in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

Im Wesentlichen macht sie geltend, dass die Pflicht der ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV zum Abschluss einer Vereinbarung mit der Gemeinde nicht zu dem verfolgten Ziel des Schutzes der Spieler im Verhältnis stehe. Zudem ist sie der Auffassung, dass mit dieser Pflicht das verfolgte Ziel nicht kohärent und systematisch erreicht werden kann, da sie nicht für Zeitungshändler, Rennbahnen und mobile Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV gelte.

B.40.4. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7289 leitet einen vierten Teil des zweiten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch Artikel 24 Nr. 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, an sich oder in Verbindung mit Artikel 24 Nr. 3 desselben Gesetzes, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Im Wesentlichen macht sie geltend, dass die Kriterien, mit denen die Nähe zu Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, beurteilt werden könne, in den angefochtenen Bestimmungen nicht präzisiert seien und darin keine Grenzen für die Möglichkeit, davon abzuweichen, über die die Gemeinden verfügten, vorgesehen seien.

B.41. Aus der Begründung des Klagegrunds geht hervor, dass die Beschwerdegründe der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 7279 gegen die Artikel 23 Nr. 1 und 24 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet sind. Was die Rechtssache Nr. 7279 betrifft, beschränkt der Gerichtshof daher seine Prüfung auf diese Bestimmungen.

B.42.1. Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung bestimmt:

«Diese Rechte umfassen insbesondere:

1. das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen ».

Diese Bestimmung erwähnt das Recht auf Arbeit und das Recht auf freie Wahl der Berufstätigkeit unter den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

B.42.2. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 23 der Verfassung geht hervor, dass der Verfassungsgeber nicht beabsichtigte, die Handels- und Gewerbefreiheit oder die Unternehmensfreiheit unter die Begriffe «Recht auf Arbeit» und «freie Wahl der Berufstätigkeit» zu fassen (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/3°, S. 15; Nr. 100-2/4°, SS. 93 bis 99; Nr. 100-2/9°, SS. 3 bis 10). Eine solche Sicht ergibt sich ebenfalls aus der Einreichung von verschiedenen Vorschlägen zur «Revision von Artikel 23 Absatz 3 der Verfassung, um ihn durch eine Nr. 6 zur Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit zu ergänzen» (*Parl. Dok.*, Senat, 2006-2007, Nr. 3-1930/1; Senat, Sondersitzungsperiode 2010, Nr. 5-19/1; Kammer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.42.3. Das Gesetz vom 28. Februar 2013, das Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches eingeführt hat, hat das so genannte d'Allarde-Dekret vom 2.-17. März 1791 aufgehoben. Dieses Dekret, das die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistete, hat der Gerichtshof mehrmals in seine Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung einbezogen.

B.42.4. Die Unternehmensfreiheit im Sinne von Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches ist «unter Achtung der in Belgien geltenden internationalen Verträge, des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit, 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, 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.42.5. 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 unvernünftig 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.42.6. Die Unternehmensfreiheit ist eng mit der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 des AEUV) und der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 des AEUV) verbunden.

B.42.7. Im vorliegenden Fall muss der Gerichtshof die angefochtenen Bestimmungen anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit prüfen.

B.43.1. Da sie das Betreiben von ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV der Pflicht, eine Vereinbarung mit der Gemeinde abzuschließen, und dem grundsätzlichen Verbot, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln, unterwerfen, haben die angefochtenen Bestimmungen eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit zur Folge.

B.43.2. Wie in B.13.3 erwähnt, muss eine Maßnahme, die die Niederlassungsfreiheit beschränkt und die unterschiedslos anwendbar ist, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie muss geeignet sein, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, was bedeutet, dass sie wirklich dem Bestreben entsprechen muss, es kohärent und systematisch zu erreichen, und sie darf nicht über das zur Erreichung dieses Ziels Notwendige hinausgehen.

B.43.3. Wie in B.18.3 erwähnt, zielen die angefochtenen Bestimmungen insbesondere darauf ab, Risiken sozialer Art, die mit dem Standort der ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV verbunden sind, zu begrenzen und die Spieler zu schützen. Aus der in B.13.4.1 zitierten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union geht hervor, dass dies zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind.

B.43.4. Die Pflicht, eine Vereinbarung mit der Gemeinde abzuschließen, und das grundsätzliche Verbot, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln, sind im Hinblick auf die verfolgten Ziele sachdienliche Maßnahmen.

Außerdem bedeutet der Umstand, dass diese Maßnahmen auf ortsfeste Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV, aber nicht auf mobile Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV, Zeitungshändler und Rennbahnen anwendbar sind, nicht, dass diese Ziele nicht kohärent und systematisch verfolgt würden. Zum einen geht aus dem in B.35 bis B.38 Erwähnten hervor, dass die Nichtanwendung dieser Maßnahmen auf Zeitungshändler vernünftig gerechtfertigt ist. Zum anderen ist die Nichtanwendung dieser Maßnahmen auf mobile Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und auf Rennbahnen vernünftig gerechtfertigt durch deren vorübergehende Beschaffenheit (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 14) und durch den Umstand, dass ihr Standort bereits durch das Gesetz vom 7. Mai 1999 geregelt ist, da Erstere an dem Ort des Ereignisses, der Sportveranstaltung oder des Sportwettkampfes, auf die sie Wetten entgegennehmen, betrieben werden (Artikel 43/4 § 2 Absätze 5 und 6 des Gesetzes vom 7. Mai 1999) und bei Letzteren die Wetten auf dem Gelände einer Rennbahn entgegengenommen werden (Artikel 43/4 § 5 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999).

B.43.5. Der Gerichtshof muss noch prüfen, ob die fraglichen Maßnahmen zur verfolgten Zielsetzung im Verhältnis stehen.

B.43.6. Angesichts des in B.28.1 beschriebenen erhöhten Risikos im Zusammenhang mit den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV ist es nicht unverhältnismäßig, das Betreiben einer ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV dem Abschluss einer Vereinbarung mit der Gemeinde und dem grundsätzlichen Verbot, sich in der Nähe von Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, anzusiedeln, zu unterwerfen.



B.43.7. Da diese Maßnahmen zwei der Bedingungen für die Gewährung einer F2-Lizenz darstellen (Artikel 43/5 Absatz 1 Nrn. 5 und 6 des Gesetzes vom 7. Mai 1999), ist ebenfalls die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union zu berücksichtigen, nach der sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt, dass ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung für das Angebot bestimmter Arten von Glücksspielen auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen muss, die im Voraus bekannt sind, damit dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (EuGH, 24. Januar 2013, C-186/11 und C-209/11, *Stanleybet International Ltd u.a.*, Randnr. 47).

Wenn sie entscheidet, eine Vereinbarung mit einer ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV abzuschließen, übt die Gemeinde eine Ermessensbefugnis aus (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 7). Dieser Befugnis werden ausreichende Grenzen gesetzt, um die Gefahr des Missbrauchs zu vermeiden.

Zunächst ist der Ermessensspielraum der Gemeinde durch die vom Gesetz vom 7. Mai 1999 verfolgten Ziele begrenzt.

Außerdem ist der Begriff der «Nähe» zwischen den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und den Unterrichtsanstalten, Krankenhäusern und Orten, die von Jugendlichen besucht werden, nicht dermaßen vage, dass er zu einer Gefahr des Missbrauchs führen würde. Dieser Begriff, der in seinem üblichen Sinne zu verstehen ist und auf eine geringe Entfernung verweist, muss anhand der konkreten lokalen Gegebenheiten beurteilt werden. Ebenso ermöglicht es die der Gemeinde zuerkannte Möglichkeit, davon abzuweichen, ebenfalls, die konkreten lokalen Gegebenheiten sowie Bedingungen, die in der mit der Einrichtung abgeschlossenen Vereinbarung vorgesehen sind, zu berücksichtigen:

«Une dérogation à cette condition est toutefois possible sur base d'une motivation de la commune. Si dans la convention qu'elle a pris avec l'établissement, la commune a pris suffisamment de mesures de protection vis-à-vis du joueur potentiel, il peut être dérogé à cette condition, par exemple, si un établissement veut s'établir à proximité d'une école et que la commune a prévu des heures d'ouverture qui ne permettent pas à des jeunes de s'y rendre pendant ou juste avant et après les cours. La commune doit motiver expressément sa décision de ne pas interdire d'établissement à proximité des établissements d'enseignement, d'hôpitaux et, d'endroits fréquentés par des jeunes» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 14).

Schließlich muss die Gemeinde insbesondere die allgemeinen Grundsätze der guten Verwaltung wie die Begründungspflicht einhalten. Die Begründungspflicht setzt eine ausreichende Darlegung der Gründe, die der Entscheidung der Gemeinde zugrunde liegen voraus, sodass die Interessierten beurteilen können, ob sie gegebenenfalls die Rechtsmittel einlegen, die ihnen zustehen.

B.44. Die angefochtenen Bestimmungen verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 49 des AEUV.

B.45. Aus dem Vorstehenden geht ebenfalls hervor, dass die angefochtenen Bestimmungen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit verstoßen und dass die angefochtenen Bestimmungen, wenn man annehmen würde, dass sie eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit zur Folge hätten, nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 56 des AEUV verstoßen.

B.46. Der zehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277, der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7279 und der dritte und vierte Teil des zweiten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7289 sind unbegründet.

*In Bezug auf die in den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV geltende Registrierungspflicht (elfter und zwölfter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277; erster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7279; zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7280; fünfter Teil des zweiten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7289)*

*Die angefochtene Bestimmung und deren Kontext*

B.47.1. Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 ändert Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ab und bestimmt.

«À l'article 62, de la [loi du 7 mai 1999], modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 1<sup>er</sup>, les mots ' des classes I et II ' sont remplacés par les mots ' des classes I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ';

2° dans l'alinéa 6, les mots ' de classe I ou II ' sont remplacés par les mots ' de classe I, II ou de classe IV pour les établissements de jeux de hasard fixes '».

Diese Bestimmung erklärt Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 für auf die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV anwendbar. Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erlegt es den Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II und nunmehr auch den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV auf, eine Kopie des Identitätsdokuments, das der Spieler vorlegen muss, aufzubewahren und ein Register mit bestimmten Informationen über die Spieler zu führen. In der durch Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 abgeänderten Fassung bestimmt Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999:

«Complémentairement à ce qui est prévu à l'article 54, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, des nom complet, prénoms, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre.

L'exploitant fait signer ce registre par la personne concernée.

Une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur doit être conservée pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu de celui-ci.

Le Roi détermine les modalités pratiques d'admission et d'enregistrement des joueurs.

Il arrête les conditions d'accès aux registres.

L'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait de la licence de classe I, II ou de classe IV pour les établissements de jeux de hasard fixes par la commission.

Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs pour la pratique de jeux de hasard via un réseau de communication électronique ainsi que les conditions que le registre doit remplir».

B.47.2. Wie in seinem ersten Absatz angegeben, ist Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 in Verbindung mit Artikel 54 desselben Gesetzes zu betrachten. Diese Bestimmung betrifft die Verbote des Zugangs zu bestimmten Glücksspieleinrichtungen und der Teilnahme an bestimmten Glücksspielen, die für Minderjährige oder Personen unter 21 Jahren (Artikel 54 § 1), für Magistrate, Notare, Gerichtsvollzieher und Mitglieder der Polizeidienste außerhalb der Ausübung ihres Amtes (Artikel 54 § 2 Absatz 1) und für Personen gelten, denen von der Kommission für Glücksspiele der Zugang verweigert wird (Artikel 54 § 3 und 4).

Einige dieser Verbote, insbesondere diejenigen, die für Personen gelten, denen von der Kommission für Glücksspiele der Zugang verweigert wird, beziehen sich nur auf die Glücksspiele, «für die eine Registrierungspflicht besteht», das heißt: (1) Glücksspiele in den in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Glücksspieleinrichtungen, (2) Wetten mit einem Einsatz, der höher ist als der vom König festgelegte Betrag (Artikel 43/4 § 3 des

Gesetzes vom 7. Mai 1999), wobei dieser Betrag durch den königlichen Erlass vom 22. Dezember 2010 «zur Festlegung der Höhe oder der Gegenleistung für den Wetteinsatz, für den eine Registrierungspflicht besteht, sowie des Inhalts und der Modalitäten dieser Registrierung» auf 1 000 EUR festgelegt wurde, und (3) Glücksspiele, die über Instrumente der Informationsgesellschaft betrieben werden (Artikel 43/8 § 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Indem er die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV der Registrierungspflicht unterwirft, die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehen ist, erklärt Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 die Verbote, die sich auf Glücksspiele beziehen, «für die eine Registrierungspflicht besteht», für auf diese Einrichtungen anwendbar.

B.47.3. Außerdem sieht Artikel 55 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 die Einrichtung eines Verarbeitungssystems für Daten in Bezug auf die in Artikel 54 desselben Gesetzes erwähnten Personen vor. Nach Artikel 55 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 wird mit diesem System bezweckt, es einerseits «der Kommission für Glücksspiele zu ermöglichen, die ihr durch vorliegendes Gesetz anvertrauten Aufträge zu erfüllen» und es andererseits «den Betreibern und dem Personal der Glücksspieleinrichtungen zu ermöglichen, die Einhaltung der in Artikel 54 erwähnten Zugangsverweigerungen zu kontrollieren». Dieses Verarbeitungssystem ist das System EPIS («*Excluded Persons Information System*»), das durch den königlichen Erlass vom 15. Dezember 2004 «über die Einrichtung eines Verarbeitungssystems für Daten in Bezug auf die Spieler, denen der Zugang zu Spielsälen von Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II verweigert wird» eingerichtet wurde.

B.47.4. Im Kommentar zu Artikel 19 des Gesetzentwurfes, der zu Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 geworden ist, heißt es:

«L'article 19 étend l'application de l'*Excluded Persons Information System* (EPIS), à tous les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. EPIS qui regroupe tous les joueurs exclus, est utilisé actuellement à l'entrée d'un casino (classe I) ou d'une salle de jeux automatiques (classe II) réel ou virtuel, ou bien d'une agence de paris virtuelle. Les nom, prénom et date de naissance du joueur doivent obligatoirement être enregistrés dans EPIS afin de vérifier s'il peut être admis.

À noter que cette vérification peut se faire à l'entrée de l'établissement de jeu de hasard mais également au comptoir. Un contrôle doit être effectué avant qu'un joueur ne puisse jouer à une machine ou parier par exemple.

EPIS a prouvé qu'il constitue un outil très efficace dans la lutte contre la dépendance au jeu et il est indispensable pour renforcer la protection du joueur.

Dans son avis 36/2018 du 2 mai 2018, la Commission de la protection de la vie privée considère que l'élargissement du spectre d'EPIS est proportionnel au regard de la finalité d'EPIS qui est la protection des joueurs» (*Parl. Dok., Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, SS. 16-17*).

*Das Recht auf Achtung des Privatlebens*

B.48. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen zwölften Klagegrund ab aus einem Verstoß durch Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen Artikel 22 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c 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) und mit Artikel 28 Nr. 3 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 «über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten» (nachstehend: Gesetz vom 30. Juli 2018).

In einem ersten Teil machen sie im Wesentlichen geltend, dass Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, der durch Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 für anwendbar auf die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV erklärt wurde, den König ermächtigt, die wesentlichen Elemente im Zusammenhang mit der Führung des Registers und seiner Abfragung zu bestimmen.

In einem zweiten Teil machen sie im Wesentlichen geltend, dass die angefochtene Bestimmung weder sachdienlich noch verhältnismäßig im Hinblick auf das verfolgte Ziel, die Spieler zu schützen, sei.

B.49.1. Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

«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».

B.49.2. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer».

B.49.3. 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 gebotenen Garantien ein untrennbares Ganzes bilden.

B.49.4. 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.49.5. Das Recht auf Achtung des Privatlebens ist jedoch kein absolutes Recht. Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention schließen eine Einmischung der Behörden in die Ausübung dieses Rechts nicht aus, sofern eine solche durch eine ausreichend präzise gesetzliche Bestimmung vorgesehen ist, sie einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht und sie im Verhältnis zu dem damit angestrebten rechtmäßigen Ziel steht.

Der Gesetzgeber besitzt diesbezüglich einen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum ist jedoch nicht unbegrenzt; damit eine Norm mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens vereinbar ist, ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber ein faires Gleichgewicht zwischen allen betroffenen Rechten und Interessen hergestellt hat.

B.49.6. Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c der DSGVO bestimmt:

«Personenbezogene Daten müssen

[...]

c) dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein (' Datenminimierung ' »).

B.49.7. Artikel 28 Nr. 3 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 bestimmt:

«Personenbezogene Daten:

[...]

3. entsprechen dem Verarbeitungszweck, sind maßgeblich und in Bezug auf die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, nicht übermäßig».

B.50. Ohne dass es notwendig ist, sich zu der Frage zu äußern, ob der Gerichtshof befugt ist, über einen Verstoß gegen das Gesetz vom 30. Juli 2018 in Verbindung mit Artikel 22 der Verfassung zu befinden, ist festzustellen, dass die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 nicht angeben, inwiefern Artikel 28 Nr. 3 dieses Gesetzes andere Garantien enthalten würde als die Garantien, die durch die anderen im Klagegrund erwähnten Bestimmungen vorgesehen sind, und die im Hinblick auf die strittige Problematik relevant wären.

B.51. Insofern die angefochtene Bestimmung es Personen, die sich in eine ortsfeste Glücksspieleinrichtung der Klasse IV begeben, auferlegt, ein Identitätsdokument vorzulegen, von dem der Betreiber eine Kopie mindestens fünf Jahre nach der letzten Teilnahme an einem Glücksspiel aufbewahren muss, und bestimmte personenbezogene Daten anzugeben, die der Betreiber in ein Register eintragen muss, hat die angefochtene Bestimmung eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens zur Folge.

Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob diese Einmischung einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht, ob sie durch eine ausreichend präzise gesetzliche Bestimmung vorgesehen ist und ob sie im Verhältnis zu dem damit angestrebten rechtmäßigen Ziel steht.

B.52. Aus den in B.47.4 erwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung den Schutz von Spielern bezweckt. Diese Bestimmung hat zur Folge, dass die in Artikel 54 § 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Zugangsverbote nunmehr auch auf ortsfeste Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV Anwendung finden. Die nach der angefochtenen Bestimmung vorgeschriebene Überprüfung der Identität ermöglicht es, dank des in Artikel 55 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 und in B.47.3 erwähnten EPIS-Systems, zu überprüfen, ob die fragliche Person sich in einer der Situationen befindet, die zu einem Zugangsverbot führen. In den Vorarbeiten wird diesbezüglich betont, dass «EPIS bewiesen hat, dass es ein sehr wirksames Instrument bei der Bekämpfung der Spielsucht darstellt und es unerlässlich ist, um den Schutz des Spielers zu verstärken» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 17).

Daraus folgt, dass die angefochtene Bestimmung einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht.

B.53.1. Artikel 22 der Verfassung behält dem zuständigen Gesetzgeber die Befugnis vor, festzulegen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen das Recht auf Achtung des Privatlebens beeinträchtigt werden kann. Somit garantiert er jedem Bürger, dass eine Einmischung in die Ausübung dieses Rechts nur aufgrund von Regeln erfolgen darf, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung angenommen wurden.

Eine Ermächtigung einer anderen Gewalt steht jedoch nicht im Widerspruch zum Legalitätsprinzip, sofern die Ermächtigung ausreichend präzise beschrieben ist und sich auf die Ausführung von Maßnahmen bezieht, deren wesentliche Elemente vorher durch den Gesetzgeber festgelegt wurden.

B.53.2. Neben dem formalen Erfordernis der Legalität wird durch Artikel 22 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention ebenfalls die Verpflichtung auferlegt, dass die Einmischung in die Ausübung des Rechts auf Achtung des Privatlebens deutlich und ausreichend präzise formuliert wird, damit es möglich ist, die Fälle vorherzusehen, in denen der Gesetzgeber eine solche Einmischung erlaubt.

Auf dem Gebiet des Datenschutzes bedeutet dieses Erfordernis der Vorhersehbarkeit, dass ausreichend präzise vorgesehen werden muss, unter welchen Umständen Verarbeitungen von personenbezogenen Daten erlaubt sind (EuGHMR, Große Kammer, 4. Mai 2000, *Rotaru gegen Rumänien*, § 57; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, § 99).

Jeder somit eine ausreichend klare Vorstellung von den verarbeiteten Daten, den von einer bestimmten Datenverarbeitung betroffenen Personen und den Bedingungen und Zwecken dieser Verarbeitung haben.

B.53.3. Der durch die angefochtene Bestimmung auf ortsfeste Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV für anwendbar erklärte Artikel 62 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt die personenbezogenen Daten, die in das Register eingetragen werden müssen, das der Betreiber führen muss. Artikel 62 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erlegt es dem Betreiber auf, eine Kopie des Dokuments, das zur Identifizierung des Spielers gedient hat, mindestens fünf Jahre nach der letzten Teilnahme an einem Glücksspiel aufzubewahren.

B.53.4. Die Zwecke der Identitätsüberprüfung und der Registrierung der betreffenden personenbezogenen Daten und der Aufbewahrung einer Kopie des Dokuments, das zur Identifizierung des Spielers gedient hat, die mit dieser Überprüfung zusammenhängen, sowie die Personen, die befugt sind, Zugang zu diesen Daten zu haben, werden durch die Verbindung der Artikel 54, 55 und 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die im Lichte der in B.52 zitierten Vorarbeiten zu lesen sind, ausreichend bestimmt. Es handelt sich einerseits um die Betreiber und das Personal der betreffenden Glücksspieleinrichtungen, um die Einhaltung der in Artikel 54 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Zugangsverweigerungen zu kontrollieren, und andererseits um die Kommission für Glücksspiele, um die ihr durch das Gesetz vom 7. Mai 1999 anvertrauten Aufträge zu erfüllen. Zu dieser Aufgabe gehört aufgrund der Artikel 15/2 § 1 und 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 insbesondere die Kontrolle der Einhaltung dieses Gesetzes und seiner Ausführungserlasse. Die Registrierung der personenbezogenen Daten und die Aufbewahrung einer Kopie des Dokuments über die Identität des Spielers ermöglichen es der Kommission für Glücksspiele zu wissen, wer Zugang zu den betreffenden Glücksspieleinrichtungen hatte, und somit zu kontrollieren, dass diese Einrichtungen die nach Artikel 54 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 geltenden Zugangsverbote einhalten. Diesbezüglich bestimmt Artikel 62 Absatz 6 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ebenfalls, dass « [d]ie Kommission [für Glücksspiele] [...] die Lizenz der Klasse I, II oder der Klasse IV für die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen entziehen [kann], wenn dieses Register nicht oder unrichtig geführt wird oder wenn es den Behörden nicht übermittelt wird, beschädigt wird oder verschwindet ».

B.53.5. In der angefochtenen Bestimmung ist jedoch keine Höchstdauer für die Aufbewahrung der personenbezogenen Daten vorgesehen, die in dem in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Register eingetragen sind. Außerdem sieht sie keine Höchstdauer für die Aufbewahrung der Kopie des Dokuments vor, das zur Identifizierung des Spielers gedient hat, da in Artikel 62 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nur eine Mindestdauer für die Aufbewahrung von fünf Jahren nach der letzten Teilnahme an einem Glücksspiel vorgesehen ist.

B.54. Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 verstößt gegen Artikel 22 der Verfassung, insofern er keine Höchstdauer für die Aufbewahrung der personenbezogenen Daten vorsieht, die in dem in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Register eingetragen sind, und insofern er keine Höchstdauer für die Aufbewahrung der Kopie des Dokuments vorsieht, das zur Identifizierung des Spielers gedient hat.

B.55.1. Der Gerichtshof prüft jetzt die Verhältnismäßigkeit der Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens nur insofern, als diese Prüfung zu einer weiter reichenden Feststellung eines Verstoßes als der in B.54 erwähnten Feststellung führen kann.

B.55.2. Es ist nicht unverhältnismäßig, die Pflichten im Bereich der Überprüfung der Identität und der Aufbewahrung von personenbezogenen Daten, die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehen sind, auf die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV auszudehnen, da der Gesetzgeber angesichts der in B.28.1 beschriebenen Zunahme der mit diesen Einrichtungen verbundenen Risiken den Zugang zu diesen Einrichtungen ebenfalls Personen verbieten wollte, denen die Kommission für Glücksspiele auf der Grundlage von Artikel 54 § 3 und 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 den Zugang verweigert. Ohne eine Identifizierung der Spieler und folglich ohne eine Möglichkeit zu überprüfen, ob der Betreffende in das in Artikel 55 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 und in B.47.3 erwähnte System EPIS aufgenommen wurde, wären das Verbot und die in Artikel 54 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehenen Zugangsverweigerungen in der Praxis weitgehend wirkungslos. Wie in B.53.4 erwähnt, ermöglicht es die Registrierung der betreffenden personenbezogenen Daten der Kommission für Glücksspiele, die Einhaltung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 und seiner Ausführungserlasse, insbesondere Artikel 54 dieses Gesetzes, zu kontrollieren.

Außerdem ist es nicht unverhältnismäßig, dass die Identifizierung und die Registrierung beim Zugang zu der ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV vorgenommen wird, da eine solche Einrichtung grundsätzlich als ausschließliche Zweckbestimmung die Entgegennahme von Wetten hat und der Gesetzgeber deshalb vernünftigerweise die Auffassung vertreten konnte, dass die Personen, die sie betreten, dies grundsätzlich tun, um zu wetten.

Schließlich sind die personenbezogenen Daten, die in das in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnte Register eingetragen werden müssen, im Hinblick auf die verfolgten Ziele sachdienlich und notwendig. Diese personenbezogenen Daten ermöglichen es nämlich zu überprüfen, ob die betreffende Person in das in B.47.3 erwähnte System EPIS aufgenommen wurde und ihr folglich der Zugang zu der Glücksspieleinrichtung verweigert werden muss.

B.56. Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 ist für nichtig zu erklären, aber nur insofern er keine Höchstdauer für die Aufbewahrung der personenbezogenen Daten vorsieht, die in dem in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Register eingetragen sind, und insofern er keine Höchstdauer für die Aufbewahrung der Kopie des Dokuments vorsieht, das zur Identifizierung des Spielers gedient hat.

Der zwölfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277 ist im Übrigen unbegründet.

*Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, die Unternehmensfreiheit, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit*

B.57.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen elften Klagegrund ab aus einem Verstoß durch Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem in den Artikeln II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches verankerten Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit und mit dem in Artikel 23 der Verfassung verankerten Recht auf freie Wahl der Berufstätigkeit.

In einem ersten Teil beanstanden sie, dass in der angefochtenen Bestimmung einerseits die Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II und andererseits die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV gleich behandelt würden, insofern sie alle der in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehenen Registrierungspflicht unterlägen, obgleich sie nicht dieselben Risiken aufwiesen.

In einem zweiten Teil machen sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied führe, insofern die Registrierungspflicht nach Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bezüglich der Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II nur für das Betreten des Spielsaals gelte, während sie bezüglich der ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV für das Betreten der Einrichtung selbst gelte.

In einem dritten Teil machen sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied führe, insofern sie die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Registrierungspflicht den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und nicht der Nationallotterie, den Zeitungshändlern, den Rennbahnen und den Glücksspieleinrichtungen der Klasse III auferlege.

B.57.2. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7279 leitet einen ersten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch das Gesetz vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insbesondere insofern es zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied führe, indem die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Registrierungspflicht den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und nicht den Zeitungshändlern auferlegt werde.

B.57.3. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7280 leitet einen zweiten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch Artikel 31 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung und den verfassungsmäßigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 8 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

Im Wesentlichen macht sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung zur Folge habe, dass die Spieler ermuntert würden, sich anderen Angeboten zuzuwenden, wo die von ihr vorgesehenen Kontrollen nicht gelten, wie den Zeitungshändlern oder den Glücksspieleinrichtungen der Klasse III oder sogar illegalen Angeboten.

B.57.4. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7289 leitet einen fünften Teil des zweiten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch Artikel 31 Nrn. 1 und 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 49 und 56 des AEUV in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

Im Wesentlichen macht sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung eine ungerechtfertigte Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit nach sich ziehe.

B.58. Aus der Begründung des Klagegrunds geht hervor, dass die Beschwerdegründe der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 7279 gegen Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet sind. Was die Rechtssache Nr. 7279 betrifft, beschränkt der Gerichtshof daher seine Prüfung auf diese Bestimmung.

B.59. Der Gerichtshof prüft die Klagegründe zusammen, aber nur insofern als sie zu einer weiter reichenden Feststellung eines Verstoßes als der in B.54 erwähnten Feststellung führen können.

B.60.1. Der Gerichtshof prüft zunächst einerseits die Gleichbehandlung der Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II und der ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV in Bezug auf die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Registrierungspflicht und andererseits den Behandlungsunterschied zwischen diesen Einrichtungen in Bezug auf die Modalitäten dieser Pflicht.

B.60.2. Aus dem in B.55.2 Erwähnten geht hervor, dass es nicht einer vernünftigen Rechtfertigung entbehrt, die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Registrierungspflicht, die bereits auf die Glücksspiel-einrichtungen der Klassen I und II anwendbar war, auf die ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV auszudehnen.

B.60.3. Es entbehrt nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, dass die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Registrierungspflicht für Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II beim Betreten der Spielsäle angewandt wird und dass sie für ortsfeste Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV beim Betreten der Einrichtung selbst angewandt wird.

Die Artikel 32 Nr. 4 und 37 Nr. 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 verpflichten die Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II nämlich, den Spielsaal vollständig und streng abzutrennen von den Räumlichkeiten, die innerhalb der Einrichtung einen anderen Verwendungszweck haben, und von den Räumlichkeiten außerhalb der Einrichtung, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, sodass kein Einblick von außerhalb des Spielsaals auf die Glücksspiele möglich ist.

Da eine ortsfeste Glücksspieleinrichtung der Klasse IV grundsätzlich als ausschließliche Zweckbestimmung die Entgegennahme von Wetten hat, konnte der Gesetzgeber - wie in B.55.2 erwähnt - vernünftigerweise die Auffassung vertreten, dass die Personen, die sie betreten, dies grundsätzlich tun, um zu wetten, und er konnte deshalb vernünftigerweise vorsehen, dass die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Registrierungspflicht beim Betreten der Einrichtung umgesetzt wird. Im Gegensatz zu den Ausführungen der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 beinhaltet dies nicht, dass diese Kontrolle auf dem Bürgersteig erfolgen muss, da aus den Vorarbeiten hervorgeht, dass sie am Eingang oder an einem Ladentisch, zu dem die Person dann geleitet werden muss, sobald sie die Einrichtung betritt, erfolgen kann:

«À noter que cette vérification peut se faire à l'entrée de l'établissement de jeu de hasard mais également au comptoir. Un contrôle doit être effectué avant qu'un joueur ne puisse jouer à une machine ou parier par exemple» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 17).

B.61.1. Der Gerichtshof prüft jetzt den Behandlungsunterschied zwischen einerseits den ortsfesten Glücksspiel-einrichtungen der Klasse IV und andererseits den Zeitungshändlern, den Rennbahnen, den Glücksspieleinrichtungen der Klasse III und der Nationallotterie.

B.61.2. Was die Zeitungshändler betrifft, auf die die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Registrierungspflicht keine Anwendung findet, hat der Minister der Justiz bei den Vorarbeiten zu der angefochtenen Bestimmung dargelegt:

«Le projet de loi vise également à instaurer le système d'enregistrement EPIS dans les agences de paris. Il est évident que cela ne s'arrêtera pas là; sous la prochaine législature, il faudra également prendre des mesures quant à l'application généralisée de l'EPIS, pour les marchands de journaux, par exemple. Notons toutefois qu'il existe une restriction dans la mesure où ceux-ci peuvent proposer des paris à titre d'activité complémentaire» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 27).

Und:

«Le ministre revient enfin sur le risque de discrimination lié aux contrôles EPIS qui sera étendu aux agences de paris mais pas aux marchands de journaux indépendants.

Ce contrôle est en effet réservé aux agences de paris. C'est en effet leur activité principale, contrairement aux marchands de journaux. Cela justifie donc qu'un contrôle s'impose davantage pour les agences de paris que pour les marchands de journaux. Cependant, le ministre est convaincu qu'à terme, le contrôle EPIS devra être élargi aux marchands de journaux et aux cafés» (ebenda, SS. 29-30).

Aus den in B.35 bis B.38 genannten Gründen ist der geprüfte Behandlungsunterschied zwischen den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV und den Zeitungshändlern vernünftig gerechtfertigt.

B.61.3. Was die Rennbahnen betrifft, ist die Nichtanwendung der in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehenen Registrierungspflicht durch die vorübergehende Beschaffenheit der dort ausgeübten Tätigkeit der Entgegennahme von Wetten vernünftig gerechtfertigt. Zudem kommt dort eine Registrierungspflicht für Wetten zur Anwendung, bei denen Beträge gesetzt werden, die den Betrag oder die Gegenleistung von 1 000 EUR übersteigen, die vom König auf der Grundlage von Artikel 43/4 § 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 festgelegt werden (königlicher Erlass vom 22. Dezember 2010 «zur Festlegung der Höhe oder der Gegenleistung für den Wetteinsatz, für den eine Registrierungspflicht besteht, sowie des Inhalts und die Modalitäten dieser Registrierung» und Artikel 7 des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2010 «zur Festlegung der Bedingungen für die Entgegennahme von Wetten außerhalb von Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV»).

B.61.4. Was die Glücksspieleinrichtungen der Klasse III (Schankstätten) betrifft, ist die Nichtanwendung der in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehenen Registrierungspflicht unter Berücksichtigung nicht nur des praktischen Umsetzungsproblems, sondern vor allem des Umstands vernünftig gerechtfertigt, dass der Grund für den Besuch von Schankstätten nicht in erster Linie die Glücksspiele sind.

B.61.5. Was den Vergleich betrifft, den die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 zwischen Wetten, die in den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV entgegengenommen werden, und Wetten, die von der Nationallotterie veranstaltet werden, vornehmen, ist festzustellen, dass die von der Nationallotterie veranstalteten Wetten grundsätzlich dem Gesetz vom 7. Mai 1999 unterliegen (s. Entscheid des Gerichtshofes Nr. 33/2004 vom 10. März 2004, B.8.2). Daraus folgt, dass die Wetten, die die Nationallotterie in der realen Welt veranstaltet, nur bei einem Inhaber einer F2-Lizenz entgegengenommen werden können. Wenn diese Wetten in einer ortsfesten Glücksspieleinrichtung der Klasse IV entgegengenommen werden, kommt die in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Registrierungspflicht zur Anwendung, sodass der angeführte Behandlungsunterschied in dieser Hinsicht nicht existiert.

B.62. Es geht ebenfalls aus dem Vorstehenden hervor, dass in dem Fall, dass die angefochtene Bestimmung eine Beschränkung der Unternehmensfreiheit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zur Folge haben sollte, diese aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, nämlich dem Schutz der Spieler, gerechtfertigt ist, dass sie im Hinblick auf dieses Ziel sachdienlich ist und dass sie keine unverhältnismäßigen Folgen hat.

B.63. Der elfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277, der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7280 und der fünfte Teil des zweiten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7289 sind unbegründet. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7279 ist unbegründet, insofern er gegen Artikel 31 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet ist.

*In Bezug auf die Befugnis der Kommission für Glücksspiele, bestimmte Wetten zu verbieten (sechster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7277, erster Teil des zweiten Klagegrunds in den Rechtssachen Nrn. 7289 und 7291; dritter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7296)*

*Die angefochtene Bestimmung*

B.64.1. Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 ermächtigt die Kommission für Glücksspiele, Wetten zu verbieten, wenn der ordnungsgemäße Ablauf des Ereignisses nicht gewährleistet werden kann oder wenn sie der Auffassung ist, dass spezifische Wettmöglichkeiten betrugsanfällig sind. Er bestimmt:

«La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés».

B.64.2. In den Vorarbeiten heißt es:

«Le nouvel alinéa 3 permet à la Commission des jeux de hasard de mettre un terme à certains événements soupçonnés d'être ' exposés à la fraude '. Dans ce cas, le titulaire de licence concerné doit en être informé. Il s'agit de tous les paris possibles, quelle que soit la manière employée pour les proposer.

À titre d'exemple, si un audit montre que d'importantes irrégularités ont eu lieu dans une certaine catégorie d'événements qui peuvent compromettre le bon déroulement de l'événement, et que l'on s'attend à ce que ces irrégularités se produisent également dans l'avenir, la commission peut estimer que ce type d'événements est exposé à la fraude. Il ne s'agit donc pas d'un seul événement spécifique mais plutôt de certaines catégories d'événement, comme des matchs de tennis dans de petits tournois hors de la vue des caméras. Une telle exposition à la fraude ainsi estimée sera en général également publiée via une note informative sur le site internet de la Commission des jeux de hasard» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/004, SS. 18-19).

*Der erste Teil des dritten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7296*

B.65. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7296 leiten einen ersten Teil des dritten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, gegen Artikel 23 der Verfassung.

Sie machen geltend, dass Live-Wetten vorher verboten gewesen seien und dass die angefochtene Bestimmung die Folge habe, sie zu erlauben, was einen erheblichen Rückschritt des Schutzmaßes für die Spieler und daher beim Recht auf Gesundheitsschutz, der nicht durch einen Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei, nach sich ziehe.

B.66. Vor seiner Abänderung durch das Gesetz vom 7. Mai 2019 bestimmte Artikel 43/1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 10. Januar 2010:

«Es ist verboten, Wetten in Bezug auf Ereignisse oder Handlungen zu organisieren, die gegen die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten verstoßen.

Es ist verboten, Wetten auf Ereignisse oder Sachverhalte zu organisieren, deren Ausgang bereits bekannt ist oder bei denen der ungewisse Umstand bereits erfolgt ist».

In den Vorarbeiten vom 10. Januar 2010 heißt es:

«L'article 43/1 définit les paris qui sont autorisés. En vue de la politique de canalisation visant à rendre la réglementation belge conforme à la jurisprudence en vigueur de la Cour Européenne de Justice, il est préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris.

Des paris peuvent être organisés sur des événements sportifs, sur des courses hippiques et des événements autres que sportifs qui ne sont pas contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Les combats de coqs ne sont pas conciliables avec l'ordre public ou les bonnes mœurs.

Actuellement, seuls les paris mutuels et les paris à cote fixe sont présents sur le marché belge (à l'exception des paris sur les courses hippiques)» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, SS. 33).

Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, bestimmt:

«La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés».

B.67. Ohne dass es notwendig ist zu prüfen, ob vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung Live-Wetten erlaubt waren oder nicht, genügt die Feststellung, dass nicht erwiesen ist, dass die angefochtene Bestimmung einen erheblichen Rückschritt des bestehenden Schutzmaßes beim Recht auf Gesundheitsschutz der Spieler bedeuten würde. Die angefochtene Bestimmung regelt nämlich nicht den Begriff der Live-Wetten, sondern ermächtigt die Kommission für Glücksspiele allgemein, sie zu verbieten, wenn der ordnungsgemäße Ablauf des Ereignisses nicht gewährleistet werden kann oder wenn sie der Auffassung ist, dass spezifische Wettmöglichkeiten betrugsanfällig sind.

B.68. Der erste Teil des dritten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7296 ist unbegründet.

*Der zweite Teil des sechsten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 und der zweite und dritte Teil des dritten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7296*

B.69.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen zweiten Teil des sechsten Klagegrunds aus einem Verstoß durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen Artikel 12 Nr. 2 der Verfassung ab.

Im Wesentlichen machen sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung gegen das Legalitätsprinzip in Strafsachen verstoße, insofern sie die Kommission für Glücksspiele ermächtigt, Verbote zu erlassen, die strafrechtlich geahndet würden, dass sich diese Ermächtigung nicht auf einzelne Punkte beziehe und dass sie es nicht ermöglichen vorherzusehen, was als eine Straftat angesehen werde.

B.69.2. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7296 leiten einen zweiten und dritten Teil des dritten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, gegen Artikel 12 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, und die Artikel 33, 37, 105 und 108 der Verfassung.

Im Wesentlichen bemängeln die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7296, dass die angefochtene Bestimmung in ungenauer Weise der Kommission für Glücksspiele die Befugnis übertrage, Verbote zu erlassen, die strafrechtlich geahndet würden, und ihr eine Verordnungsbefugnis übertrage.

B.70. Der Gerichtshof prüft die Klagegründe zusammen.

B.71. Aus den in B.64.2 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass das Verbot, dass die Kommission für Glücksspiele auf der Grundlage von Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erlassen kann, Kategorien von Ereignissen betrifft. Ein solches Verbot hat die Tragweite einer Verordnung.

Artikel 64 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 stellt einen Verstoß gegen Artikel 43/1 desselben Gesetzes und somit einen Verstoß gegen ein von der Kommission für Glücksspiele auf der Grundlage dieser Bestimmung erlassenes Verbot unter Strafe. Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, gehört daher zum Anwendungsbereich von Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.72. Die Artikel 33, 105 und 108 der Verfassung stehen dem nicht entgegen, dass der Gesetzgeber in einem bestimmen technischen Bereich spezifische ausführende Befugnisse einer autonomen Verwaltungsbehörde anvertraut, die sowohl der gerichtlichen Kontrolle als auch der parlamentarischen Kontrolle untersteht, und sie verbieten es dem Gesetzgeber nicht, einem ausführenden Organ Ermächtigungen zu erteilen, sofern sie die Ausführung von Maßnahmen betreffen, deren Gegenstand der zuständige Gesetzgeber bestimmt hat, insbesondere in technischen und komplexen Angelegenheiten.

B.73.1. Indem er der gesetzgebenden Gewalt die Befugnis verleiht, die Fälle zu bestimmen, in denen eine Strafverfolgung möglich ist, gewährleistet Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung jedem Rechtsunterworfenen, dass kein Verhalten strafbar ist, außer aufgrund von Regeln, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung angenommen wurden.

Außerdem beruht das Legalitätsprinzip in Strafsachen, das sich aus den vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen ergibt, auf der Überlegung, dass das Strafgesetz so formuliert sein muss, dass jeder zu dem Augenblick, wo er ein Verhalten annimmt, wissen kann, ob dieses Verhalten strafbar ist oder nicht. Es erfordert es, dass der Gesetzgeber in einer ausreichend präzisen, klaren und Rechtssicherheit bietenden Formulierung angibt, welche Handlungen unter Strafe gestellt werden, sodass einerseits derjenige, der ein Verhalten annimmt, vorher auf hinlängliche Weise beurteilen kann, welche strafrechtlichen Folgen dieses Verhalten haben wird, und andererseits dem Richter keine allzu große Ermessensbefugnis überlassen wird.

Das Legalitätsprinzip in Strafsachen verhindert jedoch nicht, dass das Gesetz dem Richter eine Ermessensbefugnis gewährt. Man muss nämlich der allgemeinen Beschaffenheit der Gesetze, der Verschiedenartigkeit der Situationen, auf die sie Anwendung finden, und der Entwicklung der durch sie geahndeten Verhaltensweisen Rechnung tragen.

Die Bedingung, dass eine Straftat durch das Gesetz klar definiert sein muss, ist erfüllt, wenn der Rechtsunterworfenen anhand der Formulierung der relevanten Bestimmung und gegebenenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Rechtsprechungsorgane wissen kann, durch welche Handlungen und Unterlassungen er strafrechtlich haftbar wird.

Erst durch die Prüfung einer spezifischen Strafbestimmung ist es möglich, unter Berücksichtigung der jeweiligen Elemente der dadurch zu ahndenden Straftaten festzustellen, ob die vom Gesetzgeber verwendete allgemeine Formulierung derart ungenau ist, dass sie das Legalitätsprinzip in Strafsachen missachten würde.

B.73.2. Das Legalitätsprinzip in Strafsachen geht nicht soweit, dass es den Gesetzgeber verpflichtet, jeden Aspekt der Unterstrafstellung selbst zu regeln. Eine Ermächtigung eines anderen Organs steht nicht im Widerspruch zu diesem Prinzip, sofern die Ermächtigung ausreichend präzise umschrieben ist und sich auf die Ausführung von Maßnahmen bezieht, deren wesentliche Elemente vorher durch den Gesetzgeber festgelegt worden sind.

B.74. Die angefochtene Bestimmung wurde im Ausschuss folgendermaßen diskutiert:

«L'orateur demande ce qu'on entend par exemple comme étant des paris exposés à la fraude.

[Un deuxième membre] fait référence à la justification qui mentionne notamment la catégorie des matches de tennis dans de petits tournois hors de la vue des caméras. Cela les rend plus exposés à la fraude.

[Un troisième membre] demande comment on va gérer ceci de manière concrète. Le pari (et notamment le live betting) est autorisé, y compris lors des matches de première division de football. La Commission des jeux de hasard va-t-elle aussi oser interdire ces paris si on se rend compte que ces matches de football sont exposés à la fraude ? L'orateur se demande si cet article ne va pas être sujet à des problèmes d'interprétation.

[Le deuxième membre] indique que ce sera à la Commission des jeux de hasard à se pencher sur cette question. En cas de fraude, elle devra donc s'y attaquer. Cet article le permet désormais.

[Un quatrième membre] confirme cela. La plateforme fédérale ' Match fixing ' a demandé à toutes les fédérations de désigner une personne de référence sur cet aspect. Le but est que les fédérations et le parquet s'attaquent ensemble à la problématique. L'oratrice constate aussi qu'en pratique, la plupart des fédérations ont déjà agi avec des résultats. On peut donc agir désormais en cas de suspicions de fraude.

[Le troisième membre] demande ce que signifie cette interdiction de la Commission: sera-ce une décision définitive ou temporaire ? Y aura-t-il des conditions attachées à cette interdiction ? La base légale n'est pas très détaillée sur ce point.

[Le deuxième membre] ajoute qu'il s'agit de mettre en terme à certains événements soupçonnés d'être exposés à la fraude ou à certaines catégories d'événements. Il y a donc une marge de manœuvre. La justification est claire la dessus» (Parl. Dok., Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, SS. 57-58).

B.75. Indem er vorgesehen hat, dass sich das Verbot, das die Kommission für Glücksspiele erlassen kann und dessen Nichteinhaltung strafrechtlich geahndet wird, nur auf spezifische Wettmöglichkeiten, die betrugsanfällig sind, oder auf Wetten zu einem Ereignis, dessen ordnungsgemäßer Ablauf nicht gewährleistet werden kann, beziehen darf, hat der Gesetzgeber das strafbare Verhalten ausreichend präzisiert.

Der Gesetzgeber hat ebenfalls das Ziel der angefochtenen Ermächtigung sowie die Grenzen, innerhalb deren diese gewährt wurde, präzisiert. Im Lichte der in B.64.2 und in B.74 zitierten Vorarbeiten sind die in der angefochtenen Bestimmung verwendeten Begriffe ausreichend präzise, um die der Kommission für Glücksspiele erteilte Ermächtigung einzugrenzen.

B.76. In Ausführung der ihr erteilten Ermächtigung muss die Kommission für Glücksspiele die spezifischen Wettmöglichkeiten, die betrugsanfällig sind, oder die Wetten zu einem Ereignis, dessen ordnungsgemäßer Ablauf nicht gewährleistet werden kann, die sie beabsichtigt zu verbieten, konkret bestimmen, sodass es die Wetten, auf die sich diese Entscheidungen der Kommission für Glücksspiele beziehen, sind, die verboten werden. Artikel 43/1 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sieht außerdem vor, dass die betroffenen Lizenzinhaber unverzüglich über diese Entscheidungen der Kommission für Glücksspiele informiert werden.

Das Erfordernis, dass eine strafbare Handlung deutlich definiert werden muss, wird nur erfüllt, wenn der Rechtsuchende anhand des Wortlauts der relevanten Bestimmung und notwendigenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Gerichte wissen kann, welche Handlungen und welche Versäumnisse seine strafrechtliche Haftung zur Folge haben.

Nur die Prüfung eines spezifischen Verbots ermöglicht es festzustellen, ob der durch Kommission für Glücksspiele verwendete Wortlaut so vage ist, dass er gegen das Legalitätsprinzip in Strafsachen verstößt. Diese Prüfung gehört zum Zuständigkeitsbereich der administrativen und ordentlichen Rechtsprechungsorgane.

B.77. Schließlich durfte der Gesetzgeber in Anbetracht der technischen sowie evolutiven Beschaffenheit, die die Angelegenheit aufweisen kann, diese Zuständigkeit der Kommission für Glücksspiele anvertrauen.

B.78. Der zweite Teil des sechsten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 und der zweite und dritte Teil des dritten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7296 sind unbegründet.

*Der erste Teil des sechsten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 und der erste Teil des zweiten Klagegrunds in den Rechtssachen Nrn. 7289 und 7291*

B.79.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7277 leiten einen ersten Teil des sechsten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 49 des AEUV.

Im Wesentlichen machen sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung gegen das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl einer Berufstätigkeit, gegen die Handels- und Gewerbefreiheit und die Niederlassungsfreiheit verstoße, insofern sie der Kommission für Glücksspiele einen zu großen Ermessensspielraum lasse.

B.79.2. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7289 und 7291 leiten einen ersten Teil des zweiten Klagegrunds ab aus einem Verstoß durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 49 und 56 des AEUV in Verbindung mit die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Im Wesentlichen beanstanden sie, dass in der angefochtenen Bestimmung die Umstände nicht präzisiert seien, unter denen die Kommission für Glücksspiele bestimmte Wetten verbieten kann.

B.80. Der Gerichtshof prüft die Klagegründe zusammen.

B.81. Der Gerichtshof muss im vorliegenden Fall die angefochtene Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit prüfen.

B.82. Aus den in B.75 und B.76 erwähnten Gründen ist festzustellen, dass der der Kommission für Glücksspiele erteilten Ermächtigung, Wetten zu verbieten, wenn sie der Auffassung ist, dass spezifische Wettmöglichkeiten betrugsanfällig sind oder wenn der ordnungsgemäße Ablauf des Ereignisses nicht gewährleistet werden kann, ausreichende Grenzen gesetzt wurden, um die Gefahr des Missbrauchs zu vermeiden.

Außerdem kann gegen die Beschlüsse, die die Kommission für Glücksspiele auf der Grundlage der angefochtenen Bestimmung fassen kann, eine Nichtigkeitsklage, gegebenenfalls verbunden mit einer Klage auf einstweilige Aussetzung im ordentlichen Verfahren oder im Verfahren der äußersten Dringlichkeit, beim Staatsrat erhoben werden und sie können von jedem Gericht auf der Grundlage von Artikel 159 der Verfassung überprüft werden.

B.83. Schließlich steht die angefochtene Bestimmung im Verhältnis zu den angestrebten legitimen Zielen des Schutzes der Spieler und der Betrugsbekämpfung.

B.84. Der erste Teil des sechsten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7277 und der erste Teil des zweiten Klagegrunds in den Rechtssachen Nrn. 7289 und 7291 sind unbegründet.

*In Bezug auf die Lizenzinhaber, an die der Wetter sich wenden kann (vierter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7296)*

B.85. Artikel 43/1 Absatz 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 20 Nr. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, bestimmt:

«En ce qui concerne le pari pris dans le monde réel, le joueur choisit le titulaire de la licence concerné auquel il s'adresse s'il a des questions ou des remarques sur son exploitation».

B.86. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7296 leiten einen vierten Klagegrund aus einem Verstoß durch diese Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ab.

Im Wesentlichen machen sie geltend, dass die Entgegennahme von Wetten nicht über Instrumente der Informationsgesellschaft erfolgen dürfe, sondern zwingend in der physischen Einrichtung eines Inhabers einer F2-Lizenz erfolgen müsse. Ihrer Auffassung nach führt die angefochtene Bestimmung zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Spielern, die in der realen Welt wetten und die ihre Fragen oder Anmerkungen an den Inhaber der F1-Lizenz oder den Inhaber der F2-Lizenz richten können, und andererseits den Spielern, die Instrumente der Informationsgesellschaft nutzen, die ihre Fragen nur an den Inhaber der F1+-Lizenz und nicht an den Inhaber der F2-Lizenz richten könnten.

B.87. Artikel 25 Absatz 1 Nrn. 6 bis 7 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

«Il existe neuf classes de licences et trois licences supplémentaires :

[...]

6. la licence de classe F1 permet, pour des périodes de neuf ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation de l'organisation des paris;

6/1. la licence supplémentaire de classe F1+ permet, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information;

6/2. la licence de classe F1P permet, aux conditions qu'elle détermine et aux conditions fixées pour les licences de classe F1, et le cas échéant F1+, l'exploitation de l'organisation de paris sur les courses hippiques;

7. la licence de classe F2 permet, pour des périodes renouvelables de trois ans, aux conditions qu'elle détermine, l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile. Cette licence permet également l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV dans les cas visés à l'article 43/4, § 5, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>. Pour cette licence, des périodes renouvelables de trois ans sont également prévues.

[...] ».

Artikel 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« § 1. Die Kommission kann Inhabern von A-, B- oder F1-Lizenzen höchstens eine A+, B+ beziehungsweise F1+-Zusatzlizenz für das Betreiben von Glücksspielen über Instrumente der Informationsgesellschaft erteilen. Diese Zusatzlizenz kann nur hinsichtlich des Betriebs von Glücksspielen erteilt werden, die in ihrer Art den in der realen Welt angebotenen Spielen entsprechen.



§ 2. Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass:

1. die Qualitätsbedingungen, denen der Antragsteller genügen muss und die mindestens Folgendes betreffen:

- a) Kreditwürdigkeit des Antragstellers,
- b) Sicherheit der Zahlungsverrichtungen zwischen Betreiber und Spieler,
- c) Vorgehensweise des Betreibers in Bezug auf die Zugänglichkeit von Glücksspielen für soziale Risikogruppen,
- d) Beschwerdenbearbeitung,
- e) Modalitäten in Bezug auf Werbung,
- f) Erfüllung seiner sämtlichen Steuerpflichten,

2. die Bedingungen, unter denen Spiele angeboten werden können und die mindestens Registrierung und Identifizierung des Spielers, Alterskontrolle, Spieleangebot, Spielregeln, Zahlungsweise und Weise der Preisverteilung betreffen,

3. die Modalitäten für Überwachung und Kontrolle der betriebenen Glücksspiele, die mindestens die Bedingung betreffen, dass sich die Server, auf denen Daten und Struktur der Website verwaltet werden, in einer dauerhaften Einrichtung auf belgischem Staatsgebiet befinden,

4. welche Spiele betrieben werden dürfen,

5. die Modalitäten für Unterrichtung der Spieler in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der über die Instrumente der Informationsgesellschaft angebotenen Spiele.

§ 3. Die Gültigkeitsdauer der Zusatzlizenzen ist an die Gültigkeitsdauer der entsprechenden A-, B- oder F1-Lizenz gekoppelt.

§ 4. Die Kommission schreibt eine Liste der erteilten Zusatzlizenzen fort, die jede Person einsehen kann, die einen entsprechenden Antrag stellt ».

B.88. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 10. Januar 2010 heißt es, dass es das Ziel des Gesetzgebers ist, die Weiterverbreitung von Online-Wetten mit einer kohärenten und richtig kontrollierten Lizenzpolitik zu bekämpfen:

«Le développement des moyens de communication électronique, comme le téléphone mobile, la télévision interactive et surtout l'Internet, a permis de faciliter sensiblement l'organisation de jeux de hasard et de paris.

La loi du 7 mai 1999 ne réglemente pas l'autorisation des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information (dont l'internet). De ce fait, ils sont en principe interdits. En pratique, on assiste néanmoins à une multiplication débridée des jeux de hasard proposés par le biais de l'Internet. Les paris en ligne constituent à cet égard la tendance la plus récente.

Le seuil de l'offre en ligne est très bas: elle est accessible à tout moment et le joueur ne doit pas se déplacer. En outre, le jeu se déroule de manière totalement anonyme, de sorte que le joueur peut plus rapidement succomber à la tentation du jeu.

Le projet de nouvelle loi sur les jeux de hasard vise à canaliser la prolifération des jeux en ligne par le biais d'une politique cohérente et correctement contrôlée de licences. À cette fin, les jeux de hasard via Internet seront réservés à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également. Seules les entités qui disposent d'une licence dans le monde réel peuvent offrir ce type d'activité dans le monde virtuel. Ainsi, un exploitant de casino qui dispose d'une licence supplémentaire ne pourra offrir que des jeux de casino via Internet et non des paris, par exemple. Comme dans le monde réel, la Commission des jeux de hasard contrôlera également le bon déroulement et l'organisation des jeux de hasard dans le monde virtuel» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, SS. 6-7).

B.89. In Anbetracht der Zielsetzung des Gesetzgebers müssen die Artikel 25 Absatz 1, 6/1 und 43/8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 dahin ausgelegt werden, dass die F1+-Lizenz das Organisieren und die Entgegennahme von Wetten über Instrumente der Informationsgesellschaft erlaubt.

Diese Auslegung wird in den Vorarbeiten zu der angefochtenen Bestimmung bestätigt:

«Le législateur a choisi de distinguer dans le monde réel l'organisation de paris de l'engagement de paris, de sorte que deux licences différentes sont respectivement disponibles à l'article 25 de la loi sur les jeux de hasard. La licence de classe F1 doit être octroyée à l'organisateur de paris, la licence de classe F2 à la personne qui propose au client les paris de l'organisateur. Cette distinction n'existe pas pour les paris en ligne, le titulaire de licence de classe F1+ se chargeant tant de l'organisation que de l'engagement des paris» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/004, S. 19).

B.90. Da er auf der falschen Annahme beruht, dass die F1+-Lizenz die Entgegennahme von Wetten über Instrumente der Informationsgesellschaft nicht erlaubt, ist der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7296 unbegründet.

*In Bezug auf die Altersgrenze von 21 Jahren für das Spielen an Glücksspielautomaten in den ortsfesten Glücksspiel-einrichtungen der Klasse IV (erster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7280)*

B.91. Artikel 54 § 1 Absatz 5 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 28 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, bestimmt:

«La pratique des jeux de hasard automatiques visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV est interdite aux personnes de moins de vingt-et-un ans».

B.92. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7280 leitet einen ersten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch diese Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung und den verfassungsmäßigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, an sich oder in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Sie macht geltend, dass die angefochtene Bestimmung zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen Volljährigen über 21 Jahren und Volljährigen unter 21 Jahren führe und dass sie einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen den verschiedenen Spielen, die in den ortsfesten Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV betrieben würden, vornehme.

B.93. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention keine autonome Wirkung, da er ausschließlich in Bezug auf die «Wahrnehmung der Rechte und Freiheiten» gilt, die in der Konvention anerkannt sind (EuGHMR, Große Kammer, 19. Februar 2013, *X und andere gegen Österreich*, § 94).

Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7280 erwähnt keine anderen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit deren Artikel 14. Folglich prüft der Gerichtshof den Klagegrund nicht, sofern er auf einem Verstoß gegen Artikel 14 der Konvention in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung beruht.

B.94. In den Vorarbeiten zu der angefochtenen Bestimmung heißt es:

«L'objectif est d'interdire la pratique des jeux de hasard virtuels dans les agences de paris aux personnes de moins de 21 ans.

En effet, par rapport aux paris offerts dans les agences de paris, les jeux de hasard virtuels peuvent être plus addictifs pour les jeunes notamment car ils ne sont pas liés à un évènement sportif réel (qui est limité dans le temps). Le résultat est connu immédiatement après la mise, ce qui implique que la période entre la mise et le gain est très courte» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 15).

B.95. Da der Gesetzgeber feststellt, dass die in Artikel 43/4 § 2 Absatz 3 dritter Gedankenstrich des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erwähnten Glücksspielautomaten ein höheres Risiko für Jugendliche darstellen, trifft er eine sachdienliche und verhältnismäßige Maßnahme, wenn er Personen unter 21 Jahren das Spielen daran verbietet.

B.96. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7280 ist unbegründet.

*In Bezug auf die internationalen Passagierschiffe (erster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7296)*

B.97. Artikel 3ter des Gesetzes vom 7. Mai 1999, eingefügt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, bestimmt:

«La présente loi ne s'applique pas aux navires à passagers internationaux à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts et qui usent de leur droit de passage inoffensif au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982.

L'exploitation de jeux de hasard ou de paris à bord des navires visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, est cependant interdite entre le moment où le navire a une interface navire/port telle que visée à l'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime et le moment où le navire lève l'ancre.

Durant toute la durée du séjour du navire dans le port, l'exploitation des jeux de hasard ou des paris est interdite ».

B.98. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7296 leiten einen ersten Klagegrund aus einem Verstoß durch diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung ab.

In einem ersten Teil machen sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied führe zwischen einerseits den Betreibern von Glücksspielen, die das Gesetz vom 7. Mai 1999 einhalten müssten, und andererseits den internationalen Passagierschiffen, die nach den in der angefochtenen Bestimmung erwähnten Bedingungen in Belgien Glücksspiele betreiben könnten, ohne dieses Gesetz einzuhalten.

In einem zweiten Teil machen sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied führe zwischen einerseits Spielern, die Glücksspiele in einer Glücksspieleinrichtung oder über Instrumente der Informationsgesellschaft spielten, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 7. Mai 1999 fielen, und andererseits Spielern, die Glücksspiele an Bord von internationalen Passagierschiffen unter Wahrnehmung ihres Rechts der friedlichen Durchfahrt in Belgien spielten, insofern nur die erste Kategorie von Spielern den vom Gesetz vom 7. Mai 1999 gebotenen Schutz genossen.

In einem dritten Teil machen sie geltend, dass die angefochtene Bestimmung einen erheblichen Rückschritt des Schutzmaßes der Gesundheit der Spieler zur Folge habe und dass dieser Rückschritt nicht durch einen Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei.

B.99. Der Gerichtshof prüft zunächst den ersten Teil des Klagegrunds.

B.100. In den Vorarbeiten heißt es:

«L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 prévoit que ' Le gouvernement autorisera les navires de croisière internationaux qui sont équipés d'un casino et/ou de jeux de hasard, à exploiter ceux-ci dans nos eaux territoriales jusqu'à ce qu'ils mouillent l'ancre dans le port '.

Le présent article exécute cette partie de l'accord de gouvernement.

Cet article prévoit que la loi sur les jeux de hasard ne s'applique pas aux navires à passagers internationaux qui entrent dans les eaux territoriales belges et à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts.

Cette exception permet aux navires de croisière internationaux de continuer à offrir leurs jeux de hasard ou paris à bord lorsqu'ils entrent dans les eaux territoriales belges et ce, jusqu'au moment où le navire a une interface navire/port. L'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime définit l'interface navire/port comme suit : ' les interactions qui se produisent lorsqu'un navire est directement et immédiatement affecté par des activités entraînant le mouvement de personnes ou de marchandises ou la fourniture de services portuaires vers le navire ou à partir du navire '. L'interaction navire/port implique que le navire est sous la juridiction complète de la Belgique dès qu'elle a lieu.

Cette exception ne s'applique que pour les navires de croisière en passage inoffensif dans les eaux territoriales belges. En effet, seuls les navires qui traversent la mer territoriale vers le port de destination sont autorisés à exploiter leurs jeux de hasard et paris à bord durant la durée de cette traversée. L'exploitation des jeux de hasard ou paris à bord est interdite si le navire jette l'ancre dans les eaux territoriales.

L'article 17 de la Convention sur le droit de la mer, signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982 prévoit que les navires de tous les États, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale. Ce passage inoffensif vise le fait de naviguer dans la mer territoriale aux fins notamment de se rendre dans les eaux intérieures ou les quitter, ou faire escale dans une telle rade ou installation portuaire ou la quitter (art. 18.1, b), de la convention).

Durant toute la durée du séjour du navire dans le port, l'exploitation des jeux de hasard ou paris est interdite. Ces navires ne doivent en effet pas devenir des ' nouveaux établissements de jeux de hasard '.

Une amende est prévue en cas de non-respect des conditions prescrites par l'article 3ter de la loi sur les jeux de hasard.

En réponse aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis 63.661/4 du 4 juillet 2018, il convient de préciser que la notion ' interface navire/port ' au sens de l'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 ne peut pas être interprété de manière restrictive comme un amarrage purement physique au quai. Dès que le navire est directement et immédiatement affecté par des activités entraînant le mouvement de personnes ou de marchandises ou la fourniture de services portuaires vers le navire ou à partir du navire, référence est faite à une interface navire / port '. On comprend également les situations dans lesquelles le navire se trouve dans une écluse, navigue dans le port, etc.

Suite à la remarque du Conseil d'État concernant cet article, certaines précisions ont été reprises dans les commentaires de cet article» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, SS. 6-7).

B.101. Die Artikel 17 bis 19 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 bestimmen:

«Artikel 17

Recht der friedlichen Durchfahrt

Vorbehaltlich dieses Übereinkommens genießen die Schiffe aller Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten, das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer.

## Artikel 18

## Bedeutung der Durchfahrt

(1) 'Durchfahrt' bedeutet die Fahrt durch das Küstenmeer zu dem Zweck,

a) es ohne Einlaufen in die inneren Gewässer oder Anlaufen einer Reede oder Hafenanlage außerhalb der inneren Gewässer zu durchqueren oder

b) in die inneren Gewässer einzulaufen oder sie zu verlassen oder eine solche Reede oder Hafenanlage anzulaufen oder zu verlassen.

(2) Die Durchfahrt muß ohne Unterbrechung und zügig erfolgen. Die Durchfahrt schließt jedoch das Anhalten und Anker ein, aber nur insoweit, als dies zur normalen Schifffahrt gehört oder infolge höherer Gewalt oder eines Notfalls oder zur Hilfeleistung für Personen, Schiffe oder Luftfahrzeuge in Gefahr oder Not erforderlich wird.

## Artikel 19

## Bedeutung der friedlichen Durchfahrt

(1) Die Durchfahrt ist friedlich, solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats beeinträchtigt. Die Durchfahrt hat in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen und den sonstigen Regeln des Völkerrechts zu erfolgen.

(2) Die Durchfahrt eines fremden Schiffes gilt als Beeinträchtigung des Friedens, der Ordnung oder der Sicherheit des Küstenstaats, wenn das Schiff im Küstenmeer eine der folgenden Tätigkeiten vornimmt:

a) eine Androhung oder Anwendung von Gewalt, die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit des Küstenstaats gerichtet ist oder sonst die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze des Völkerrechts verletzt;

b) eine Übung oder ein Manöver mit Waffen jeder Art;

c) eine Handlung, die auf das Sammeln von Informationen zum Schaden der Verteidigung oder Sicherheit des Küstenstaats gerichtet ist;

d) eine Propagandahandlung, die auf die Beeinträchtigung der Verteidigung oder Sicherheit des Küstenstaats gerichtet ist;

e) das Starten, Landen oder Anbordnehmen von Luftfahrzeugen;

f) das Aussetzen, Landen oder Anbordnehmen von militärischem Gerät;

g) das Laden oder Entladen von Waren, Zahlungsmitteln oder Personen entgegen den Zoll- und sonstigen Finanzgesetzen, Einreise- oder Gesundheitsgesetzen und diesbezüglichen sonstigen Vorschriften des Küstenstaats;

h) eine vorsätzliche schwere Verschmutzung entgegen diesem Übereinkommen;

i) Fischereitätigkeiten;

j) Forschungs- oder Vermessungsarbeiten;

k) eine Handlung, die auf die Störung eines Nachrichtenübermittlungssystems oder anderer Einrichtungen oder Anlagen des Küstenstaats gerichtet ist;

l) eine andere Tätigkeit, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängt».

B.102. Dem Gesetz vom 7. Mai 1999 unterliegende Glücksspieleinrichtungen und internationale Passagierschiffe, bei denen an Bord Glücksspiele oder Wetten angeboten werden und die ihr Recht auf friedliche Durchfahrt durch belgische Hoheitsgewässer wahrnehmen, sind Kategorien, die anhand des Gesetzes vom 7. Mai 1999 und dessen Zielsetzung verglichen werden können, da beide Glücksspiele oder Wetten betreiben.

B.103. Es ist festzustellen, dass das Gesetz vom 7. Mai 2019 keine ausreichenden Garantien vorsieht, um zu verhindern, dass es zu einem Angebot von Kreuzfahrten von kurzer Dauer kommt, bei denen Passagiere in Belgien an Bord gehen und an Glücksspielen oder Wetten teilnehmen könnten, sobald das Schiff nationale Hoheitsgewässer befährt, ohne dass das Gesetz vom 7. Mai 1999 zur Anwendung kommt, und durch die so Spieler den Glücksspieleinrichtungen, die dem Gesetz vom 7. Mai 1999 unterliegen, und dem von diesem Gesetz gebotenen Schutz den Rücken kehren könnten. Das Verbot, Glücksspiele oder Wetten zwischen dem Zeitpunkt, zu dem das Schiff eine Schnittstelle Schiff/Hafen hat, und dem Zeitpunkt, an dem das Schiff ablegt, sowie während der gesamten Aufenthaltsdauer des Schiffes im Hafen zu betreiben, ist diesbezüglich nicht ausreichend.

B.104. Der erste Teil des ersten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7296 ist begründet.

Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 ist für nichtig zu erklären.

Da die beiden anderen Teile nicht zu einer weitergehenden Nichtigerklärung führen können, sind sie nicht zu prüfen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt die Artikel 4 und 21 Nrn. 3 und 4 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» für nichtig;

- erklärt Artikel 31 des vorerwähnten Gesetzes vom 7. Mai 2019 für nichtig, aber nur insoweit es keine Höchstdauer für die Aufbewahrung der personenbezogenen Daten vorsieht, die in dem in Artikel 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 «über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler» erwähnten Register eingetragen sind, und insoweit es keine Höchstdauer für die Aufbewahrung der Kopie des Dokuments, das zur Identifizierung des Spielers gedient hat, vorsieht;

- weist die Klagen im Übrigen zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 9. Dezember 2021.

Der Kanzler,

F. Meersschant

Der Präsident,

P. Nihoul