



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 101/2024
van 26 september 2024
Rolnummer : 8053**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 61, tweede lid, en 64 van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Doornik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 20 juni 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 juli 2023, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Doornik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Zijn de artikelen 61, tweede lid, en 64 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers in overeenstemming met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet in zoverre zij de Koning ertoe machtigen nadere regels inzake de reclame voor kansspelen aan te nemen en zij de niet-naleving van de door de Koning aangenomen bepalingen strafbaar stellen ? Bevatten die bepalingen een machtiging die voldoende nauwkeurig is omschreven en hebben zij betrekking op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld, opdat de artikelen 12 en 14 van de Grondwet in acht zouden worden genomen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Gambling Management », de nv « Casino de Spa », de nv « Circus Belgium », de nv « Ardent Betting », de bv « Gaming1 », de nv « Pres Carats Sports », de nv « Parc

d'attraction liégeois », de nv « Royal Namur », de bv « Lucky Bet », de bv « Circus Services », de bv « Slots », de bv « Winvest », de bv « 9Alike », de nv « Games Services », de nv « Olympian Wallonie », de bv « Mr. Joker », de bv « Euro 78 » en de vennootschap naar Maltees recht « Technospin Ltd », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Karl Stas en Mr. Thomas De Meese, advocaten bij de balie te Brussel;

- de bv « Devomas », de nv « Golden Palace Waterloo », de vennootschap naar Frans recht « Golden Palace Casino BSM » en de bv « Belgium Web Casino », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Maxime Vanderstraeten, advocaat bij de balie te Brussel;

- de nv « RTL Belgium », de nv « Rossel & Cie », de nv « IPM Group », de bv « Éditions de l'Avenir Presse », de nv « Les News 24 » en de cv « La Presse.be - Alliance des médias d'information », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Pieter Paepe en Mr. Christoph De Preter, advocaten bij de balie te Brussel, en door Mr. Joos Roets en Mr. Elke Cloots, advocaten bij de balie van Antwerpen (tussenkomen partijen);

- de nv « DPG Media », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Pieter Paepe, Mr. Joos Roets en Mr. Timothy Roes, advocaat bij de balie van Antwerpen (tussenkomen partij);

- de vzw « Association d'entreprises d'affichage » en de nv « JCDecaux Insert Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Pieter Paepe, Mr. Christoph De Preter, Mr. Joos Roets en Mr. Elke Cloots (tussenkomen partijen);

- de nv « NGG », de nv « Aloha », de bv « Bepraq Invest », de bv « Breydel Games », de nv « Capitole », de bv « Cocky's Games », de nv « De Ceuster Continental », de nv « E.C.K. », de nv « Europa Technics & Cie », de nv « Future Games », de bv « Games-Lichtervelde », de bv « Games-Nazareth », de nv « Gerardo », de bv « Irjam », de nv « Javas », de bv « Lagaut », de bv « Le Château », de nv « Lucky Seven », de bv « Luna Invest », de nv « Lunatim », de nv « Napoleon Games », de nv « Napoleon Games Sports », de nv « New Laforge », de nv « Olympian Games », de nv « Ostend Games » en de bv « Snook », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Bob Martens, Mr. Astrid Van Laer en Mr. Cédric Martens, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partijen);

- de nv « V.D.B. - Faculty », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. François Tulkens en Mr. Lola Malluquin, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partij);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Philippe Schaffner en Mr. Sébastien Kaisergruber, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 29 mei 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de Ministerraad om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 12 juni 2024 de dag van de terechtzitting bepaald op 10 juli 2024.

Op de openbare terechtzitting van 10 juli 2024 :

- zijn verschenen :

. Mr. Karl Stas, tevens *loco* Mr. Thomas De Meese, voor de nv « Gambling Management » en anderen;

. Mr. Maxime Vanderstraeten, voor de bv « Devomas » en anderen;

. Mr. Christoph De Preter en Mr. Joos Roets, voor de nv « RTL Belgium » en anderen, voor de nv « DPG Media » en voor de vzw « Association d'entreprises d'affichage » en de nv « JCDecaux Insert Belgium » (tussenkomenende partijen);

. Mr. Astrid Van Laer en Mr. Cédric Martens, voor de nv « NGG » en anderen (tussenkomenende partijen);

. Mr. François Tulkens, voor de nv « V.D.B. - Faculty » (tussenkomenende partij);

. Mr. Patricia Minsier, advocate bij de balie te Brussel, *loco* Mr. Philippe Schaffner en Mr. Sébastien Kaisergruber, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Verschillende sportclubs die worden gesponsord door bedrijven die kansspelen aanbieden, alsook verschillende van die bedrijven zelf, hebben in kort geding vorderingen ingediend bij verschillende rechtbanken van eerste aanleg. Meerdere zaken werden samengevoegd en doorgestuurd naar de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Doornik. Alle zaken hebben betrekking op de toepassing van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 « tot bepaling van de nadere regels betreffende de reclame voor de kansspelen ». In het kader van de beoordeling van de wettigheid van dat besluit, stelt het verwijzende rechtscollege de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *Ten gronde*

- A -

A.1. Een « verzoek tot tussenkomst » werd ingediend door de nv « RTL Belgium », de nv « Rossel & Cie », de nv « IPM Group », de bv « Éditions de l'Avenir Presse », de nv « Les News 24 » en de cv « La Presse.be -

Alliance des médias d'information ». Zij voeren aan dat zij als actoren in de media en de reclame belang hebben bij een tussenkomst in deze zaak.

A.2. Een tweede memorie van tussenkomst werd ingediend door de nv « DPG Media 175 ».

A.3. Een derde « verzoek tot tussenkomst » werd ingediend door de vzw « Association d'entreprises d'affichage » en de nv « JCDECAUX Insert Belgium », actoren in de reclamesector.

A.4. Een vierde memorie van tussenkomst werd ingediend door de nv « NGG », de nv « Aloha », de bv « Bepraq Invest », de bv « Breydel Games », de nv « Capitole », de bv « Cocky's Games », de nv « De Ceuster Continental », de nv « E.C.K », de nv « Europa Technics & Cie », de nv « Future Games », de bv « Games-Lichtervelde », de bv « Games-Nazareth », de nv « Gerardo », de bv « Irjam », de nv « Javas », de bv « Lagaut », de bv « Le Château », de nv « Lucky Seven », de bv « Luna Invest », de nv « Lunatim », de nv « Napoleon Games », de nv « Napoleon Games Sports », de nv « New Laforge », de nv « Olympian Games », de nv « Ostend Games » en de nv « Snook ». Het betreft ondernemingen in de kansspelsector. Zij verwijzen naar het feit dat zij bij de Raad van State een vernietigingsberoep hebben ingediend tegen het koninklijk besluit van 27 februari 2023 « tot bepaling van de nadere regels betreffende de reclame voor de kansspelen » (hierna : het koninklijk besluit van 27 februari 2023). Ten gronde voeren zij aan dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

A.5. Een vijfde memorie van tussenkomst werd ingediend door de nv « VDB Faculty », actief in de kansspelsector en concurrent van de verzoekende partijen in de zaken ten gronde. Zij voert aan dat de in het geding zijnde bepalingen de artikelen 12 en 14 van de Grondwet niet schenden, maar dat de machtiging aan de Koning voldoet aan de voorwaarden die blijken uit de rechtspraak van het Hof. In ondergeschikte orde vraagt zij aan het Hof om de vaststelling van de schending te beperken tot artikel 64 van 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), aangezien artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 op zichzelf grondwettig is.

De in A.4 vermelde tussenkomende partijen betwisten de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de nv « VDB Faculty », omdat de memorie van tussenkomst pas op 19 oktober ter post is ingediend, ondanks het feit dat die was gedateerd 18 oktober. Overigens heeft zij geen belang bij haar tussenkomst. Ook de in A.2 vermelde partijen betwisten de ontvankelijkheid van de tussenkomst.

A.6. De bv « Devomas », de nv « Golden Palace Waterloo », de vennootschap naar Frans recht « Golden Palace Casino BSM » en de bv « Belgium Web Casino » zijn verzoekende partijen in het geding voor het verwijzende rechtscollege. Volgens hen is er sprake van een schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Zij verwijzen daarbij naar de rechtspraak van het Hof.

A.7. De nv « Gambling Management », de nv « Casino de Spa », de nv « Circus Belgium », de nv « Ardent Betting », de bv « Gaming1 », de nv « Prés Carats Sports », de nv « Parc d'attraction liégeois », de nv « Royal Namur », de bv « Lucky Bet », de bv « Circus Services », de bv « Slots », de bv « Winvest », de bv « 9Alike », de nv « Games Services », nv « Olympian Wallonie », de bv « Mr Joker », de bv « Euro 78 » en de vennootschap naar Maltees recht « Technospin Ltd » zijn eveneens verzoekende partijen in het geding voor het verwijzende rechtscollege. Hun argumenten sluiten aan bij die van de in A.2 vermelde partijen.

A.8. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de in A.1 tot A.3 vermelde tussenkomsten. Hun verzoeken tot tussenkomst bevatten geen enkele argumentatie ten gronde. Met uitzondering van de nv « DPG Media » tonen zij bovendien niet concreet aan dat ze over het vereiste belang beschikken.

De Ministerraad benadrukt dat het koninklijk besluit van 27 februari 2023 werd aangenomen op grond van artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999. Het is echter artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 dat de inbreuken op de aldus vastgestelde regels strafbaar maakt. Hieruit volgt dat de prejudiciële vraag niet nuttig is voor de zaak ten gronde, waarin de geldigheid van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 in het geding is. De vaststelling van een schending kan immers enkel leiden tot de ongrondwettigheid van artikel 64, zonder dat dit de geldigheid van het koninklijk besluit beïnvloedt. Op zijn minst moet het voorwerp van de vraag worden beperkt tot artikel 64 van de wet van 7 mei 1999. De Ministerraad merkt daarnaast op dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op een middel waarvoor de rechter ten gronde zich reeds onbevoegd heeft verklaard. Al die elementen leiden tot de conclusie dat de vraag niet moet worden beantwoord.

In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat er geen sprake is van een schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Hij verwijst daarbij naar de rechtspraak van het Hof.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 61, tweede lid, en 64 van 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).

Artikel 61, tweede lid, zoals van toepassing in het geding ten gronde, bepaalt :

« De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de reclame over de kansspelen ».

Die bepaling werd ingevoerd bij artikel 30 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 toelichting in de parlementaire voorbereiding luidt :

« De bedoeling is dat de Koning de reclame voor alle kansspelen reglementeert teneinde een betere bescherming van de spelers te waarborgen evenals een goede toepassing van de wet op de kansspelen.

Alle kansspelen worden beoogd, ongeacht of ze in de reële wereld, via de media, of anderszins worden aangeboden.

Zoals de Raad van State opmerkte in zijn advies 63.661/4 van 4 juli 2018 is het doel van de regelgeving inzake reclame voor kansspelen, waarin de Koning zal voorzien, het beschermen van de spelers, met inbegrip van de minderjarigen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 16).

B.1.2. Artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, zoals van toepassing in het geding voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« De daders van inbreuken op de bepalingen van de artikelen 4 § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 54, 60, de bepalingen genomen in uitvoering van artikel 61, tweede lid, en de

bepalingen van artikel 62 worden gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot drie jaar en met een boete van 26 frank tot 25 000 frank of met één van die straffen alleen ».

De verwijzing naar de bepalingen genomen ter uitvoering van artikel 61, tweede lid, werd ingevoerd bij artikel 53 van de wet van 6 december 2022 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken *Ibis* » (hierna : de wet van 6 december 2022). In de parlementaire voorbereiding wordt die aanpassing als volgt toegelicht :

« Momenteel wordt in de kansspelwet niet in een strafsanctie voorzien in geval van schending van artikel 61, tweede lid die de Koning machtigt om de nadere regels te bepalen betreffende de reclame over de kansspelen » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2824/001, p. 33).

B.1.3. Artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 18 februari 2024) vervangt artikel 61, tweede lid, als volgt :

« Het is verboden reclame te maken voor kansspelen, behalve in de gevallen die uitdrukkelijk door de Koning worden toegestaan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Voor de toepassing van het tweede lid, wordt verstaan onder ‘ reclame ’, elke vorm van communicatie die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel heeft om kansspelen te promoten of aan te zetten tot gokken, ongeacht de plaats, de aangewende communicatiemiddelen of de gebruikte technieken. Het aanbrengen van de merknaam of het logo of de twee wordt eveneens als reclame beschouwd ».

De wet van 18 februari 2024 werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 1 maart 2024. Artikel 9 bepaalt dat de wet van 18 februari 2024 in werking treedt op de eerste dag van de zesde maand na die waarin de wet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Artikel 8 van de wet van 18 februari 2024 bepaalt dat « de besluiten genomen in uitvoering van artikel 61, tweede lid, zoals het gold vóór de inwerkingtreding van deze wet, [...] van kracht [blijven] zoals ze van toepassing waren op de dag voor de inwerkingtreding van deze wet totdat ze worden vervangen door een nieuw besluit ter uitvoering van artikel 61, tweede lid, zoals gewijzigd bij deze wet ». Bijgevolg heeft die wijziging geen gevolgen voor de behandeling van de prejudiciële vraag.

B.1.4. Artikel 67 van de wet 18 januari 2024 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III » (hierna : de wet van 18 januari 2024), bepaalt :

« In artikel 64 van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 6 december 2022, worden de woorden ‘ op de bepalingen van de artikelen 4 § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 54, 60, de bepalingen genomen in uitvoering van artikel 61, tweede lid, en de bepalingen van artikel 62 ’ vervangen door de woorden ‘ op de bepalingen van de artikelen 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 54, 60, 62 en op de bepalingen genomen in uitvoering van deze artikelen en van artikel 61, tweede lid, ’ ».

Artikel 23 van de wet van 7 mei 2024 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers en houdende diverse bepalingen inzake de kansspelen » bepaalt :

« Artikel 64 van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 18 januari 2024, wordt vervangen als volgt : ‘ Art. 64. De daders van inbreuken op de artikelen 4, § 2, § 4 en § 5, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 60, 61, tweede en derde lid, en op de besluiten genomen in uitvoering van deze artikelen, worden gestraft met een geldboete van 26 euro tot 72.000 euro. ’ ».

Die wijzigingen hebben geen gevolgen voor de behandeling van de prejudiciële vraag.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

B.2. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag geen nut heeft voor het geschil ten gronde, aangezien een eventuele vaststelling van een schending geen gevolgen zou hebben voor de geldigheid van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 « tot bepaling van de nadere regels betreffende de reclame voor de kansspelen » (hierna : het koninklijk besluit van 27 februari 2023).

B.3. In de regel komt het de verwijzende rechter toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.4. Uit de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van de vorderingen in kort geding, voor zover ontvankelijk, erin bestaat te verhinderen dat de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 schade berokkent aan de economische rechten van de verzoekende partijen, doordat het hun mogelijkheden om bepaalde contracten te sluiten of uit te voeren, zou beperken.

De prejudiciële vraag wordt gesteld in het kader van de incidentele beoordeling, op grond van artikel 159 van de Grondwet, van de wettigheid van het koninklijk besluit van 27 februari 2023, en is gebaseerd op de veronderstelling dat de vaststelling van een schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet ertoe zou leiden dat het koninklijk besluit van 27 februari 2023 geen wettige basis meer zou hebben.

B.5. Uit het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 27 februari 2023 blijkt dat dit besluit werd genomen ter uitvoering van artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 :

« Het besluit dat U wordt voorgelegd beoogt uitvoering te geven aan artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna de ‘ Kansspelwet ’ genoemd), zoals ingevoegd bij de wet van 7 mei 2019, waarbij de Koning gemachtigd wordt de nadere regels betreffende de reclame over de kansspelen te bepalen ».

Zoals is vermeld in B.1.1 en B.1.2, werd artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 ingevoerd bij de wet van 7 mei 2019, zonder dat die machtiging gepaard ging met een strafbaarstelling. De strafbaarstelling werd pas ingevoerd, in artikel 64, bij de wet van 6 december 2022. Bijgevolg zou een eventuele vaststelling van een schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet hoogstens leiden tot de vaststelling van de ongrondwettigheid van artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, in zoverre het voorziet in de strafbaarstelling van de inbreuken op de bepalingen genomen ter uitvoering van artikel 61, tweede lid, maar zou zij niet leiden tot de vaststelling van de ongrondwettigheid van artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 op zich. Bijgevolg, en in tegenstelling tot wat wordt gesteld in de verwijzingsbeslissing, zou een ontkennend antwoord op de prejudiciële vraag niet ertoe leiden dat het koninklijk besluit van 27 februari 2023 geen wettige basis meer zou hebben.

B.6. Uit de voormelde elementen volgt dat het beantwoorden van de prejudiciële vraag kennelijk niet nuttig is voor het oplossen van het geschil dat hangende is voor het verwijzende rechtscollege. De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord. Het onderzoek van de overige excepties is bijgevolg evenmin noodzakelijk.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en in het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 september 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul