CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.190/4
du 12 octobre 2022

sur

un projet d'arrêté royal 'déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.190/4
van 12 oktober 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de nadere regels betreffende de reclame voor de kansspelen'

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Le 14 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 octobre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 octobre 2022.

*

Op 14 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de nadere regels betreffende de reclame voor de kansspelen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 oktober 2022.

*

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'article 23 du projet abroge les articles 1er à 5 et 7 à 11 de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 'relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information'.

Ces dispositions trouvent leur fondement juridique dans l'article 43/8, § 2, 1°, 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'.

Le fondement juridique de leur abrogation se situe dès lors également dans cette disposition. Or, l'article 43/8, § 2, de la loi du 7 mai 1999 impose au Roi d'agir « par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que la disposition projetée a fait l'objet d'une telle délibération.

Il s'ensuit que la demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne l'article 23 du projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Examen de la limitation de la publicité en tant qu'atteinte aux droits et libertés fondamentaux et en tant qu'entrave à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services au sens du droit de l'Union européenne

I.1. Rappel des principes

1. Liberté d'établissement et libre prestation des services dans l'Union européenne

La Cour de justice l'Union européenne rappelle, dans l'arrêt *Corporación Dermoestética SA c. To Me Group Advertising Media*, qu'elle « a itérativement jugé que des restrictions à la liberté d'établissement ainsi qu'à la libre prestation des services visées respectivement aux articles [49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)] et [56 du TFUE] sont constituées par des mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

l'exercice de ces libertés » [1] ; en l'espèce, la Cour a estimé qu'il y a lieu de considérer un régime strict de publicité adopté par un État membre de l'Union européenne comme une mesure nationale susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par les articles 49 et 56 du TFUE [2].

À la lumière de cette jurisprudence, le projet examiné apparait être de nature à constituer une mesure susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services dès lors qu'elle édicte une limitation de la publicité pour les jeux de hasard et les paris.

Toutefois, la Cour admet de manière constante que les restrictions à ces libertés peuvent être admises pour des motifs de santé publique et des raisons impératives de protection des consommateurs, dans le but de prévenir l'assuétude des joueurs. Elle s'est prononcée dans son arrêt *Sporting Odds Ltd* du 28 février 2018, en dégageant les principes suivants :

> « 20. […] il convient de rappeler que la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres. En l'absence d'une harmonisation de l'Union européenne en la matière, il appartient à chaque État membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle des valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés (arrêt du 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, point 57 ainsi que jurisprudence citée).
>
> 21. Ensuite, il est constant que, dans le cadre d'une législation compatible avec le traité FUE, le choix des modalités d'organisation et de contrôle des activités d'exploitation et de pratique des jeux de hasard ou d'argent incombe aux autorités nationales dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, point 59).
>
> 22. Enfin, la Cour a précisé que, en matière de jeux de hasard, il convient, en principe, d'examiner séparément pour chacune des restrictions imposées par une législation nationale notamment si elle est propre à garantir la réalisation du ou des objectifs invoqués par l'État membre concerné et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt du 8 septembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, point 60).
>
> […]
>
> 25. En l'occurrence, le gouvernement hongrois invoque tant les motifs d'ordre public, de la santé publique et de la sécurité publique que les raisons impératives de protection des consommateurs, de prévention de l'assuétude et de la prévention de fraude afin de justifier le système dual de réglementation des jeux de hasard.

[1] Voir C.J.U.E., arrêt *Corporación Dermoestética SA c. To Me Group Advertising Media*, 17 juillet 2008 C-500/06, ECLI:EU:C:2008:421, point 32 et les références y citées.

[2] *Ibidem*, point 34.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

26. Il y a lieu de constater que de tels motifs sont susceptibles de justifier des restrictions aux activités de jeux de hasard tant en ce qui concerne le régime du monopole étatique sur certains types de tels jeux qu'en ce qui concerne le régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard » [3].

La même Cour, dans l'ordonnance *Fluctus e.a.* du 18 mai 2021, considère par ailleurs ce qui suit :

« 46. À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité d'une mesure restrictive dans le domaine des jeux de hasard, les juridictions nationales doivent effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre d'une réglementation restrictive et, dans le cadre de cette appréciation, vérifier notamment si les règles nationales répondent véritablement au souci de réduire les occasions de jeux, de limiter les activités dans ce domaine et de combattre la criminalité liée à ces jeux d'une manière cohérente et systématique (voir, en ce sens, arrêts du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.*, C 390/12, EU:C:2014:281, points 39, 41, 47 à 49, ainsi que du 14 juin 2017, *Online Games e.a.*, C 685/15, EU:C:2017:452, points 49 à 52). Lors de ce contrôle de la proportionnalité, l'approche suivie par la juridiction nationale doit être non pas statique mais dynamique, en ce sens qu'elle doit tenir compte de l'évolution des circonstances postérieurement à l'adoption de ladite réglementation (arrêt du 14 juin 2017, *Online Games e.a.*, C 685/15, EU:C:2017:452, point 53) » [4].

2. Liberté d'expression

Les dispositions de l'arrêté royal en projet contiennent une limitation de la publicité pour les jeux de hasard et les paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information et emportent ainsi des restrictions à la liberté d'expression des exploitants de ces types de jeux et paris.

Or, l'information à caractère commercial est protégée par la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [5] et par l'article 19 de la Constitution [6].

[3] C.J.U.E., arrêt *Sporting Odds Ltd c. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása*, 28 février 2018, C-3/17, ECLI:EU:C:2018:130.

[4] C.J.U.E., ordonnance *Fluctus s.r.o. e.a. c. Landespolizeidirektion Steiermark*, 18 mai 2021, C-920/19, ECLI:EU:C:2021:395.

[5] Voir notamment Cour eur. D.H., arrêt *Sosinowska c. Pologne*, 18 octobre 2011, § 68 ; Cour eur. D.H., arrêt *Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c.* Allemagne, 20 novembre 1989, § 26 ; Cour eur. D.H., arrêt *Casado Coca c. Espagne*, 24 février 1994,§ 50 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Mouvement raëlien suisse c. Suisse*, 13 juillet 2012, § 61 ; Cour eur. D.H., arrêt *Sekmadienis Ltd. c. Lituanie*, 30 janvier 2018.

[6] C.C., 30 septembre 1999, n° 102/99, B.24.3 ; C.C., 16 décembre 2021, n° 183/2021, B.5.3.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression peut être soumise, sous certaines conditions, à des formalités, conditions, restrictions ou sanctions, en vue, notamment, de la protection de la santé publique, de la réputation ou des droits d'autrui. Les exceptions dont elle est assortie appellent toutefois « une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière contraignante » [7].

Une ingérence dans la liberté d'expression doit être prévue par une loi suffisamment accessible et précise. Elle doit donc être formulée en des termes clairs et suffisamment précis pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé. Ces exigences ne peuvent cependant pas aboutir à une rigidité excessive, empêchant de tenir compte des circonstances ou conceptions sociales changeantes dans l'interprétation d'une norme législative [8].

Il convient ensuite de pouvoir démontrer que la restriction est nécessaire dans une société démocratique, qu'elle répond à un besoin social impérieux et qu'elle est proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

3. Droit de propriété

S'agissant de la mesure restrictive de publicité prévue à l'article 7 du projet, la question du respect du droit de propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, doit également être examinée.

Dans son arrêt n° 183/2021 du 16 décembre 2021, la Cour constitutionnelle a jugé à ce propos :

> « B.6.1. L'article 16 de la Constitution dispose : 'Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité'.
>
> L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
>
> 'Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes'.

[7] Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Pentikäinen c. Finlande*, 20 octobre 2015, § 87.

[8] Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France*, 22 octobre 2007, § 41 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Perinçek c. Suisse, 15 octobre 2015*, §§ 131-133 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, 7 juin 2012, §§ 141-142.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

B.6.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans l'article 16 de la Constitution, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.

B.6.3. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, deuxième phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et tout règlement de l'usage des biens (alinéa 2).

B.6.4. La propriété intellectuelle, telle une marque, est également protégée par l'article 1er du Protocole précité (CEDH, grande chambre, 11 janvier 2007, *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal*, §§ 66-72; 16 avril 2019, *Kamoy Radyo Televizyon Yayıncılık ve Organizasyon A.Ş. c. Turquie*, §§ 37-38).

B.6.5. Toute ingérence dans le droit de propriété doit être établie par une loi suffisamment accessible et précise. Elle doit être formulée en des termes clairs et suffisamment précis pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé, tout en évitant une rigidité excessive, empêchant de tenir compte des circonstances ou conceptions sociales changeantes dans l'interprétation d'une norme législative (CEDH, grande chambre, 11 décembre 2018, *Lekić c. Slovénie*, §§ 94-95; grande chambre, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, §§ 187-188).

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

4. La liberté d'entreprendre

La réglementation restrictive de la publicité sur les jeux de hasard envisagée est susceptible de porter atteinte à la liberté d'entreprendre des opérateurs dans le domaine des jeux de hasard, souhaitant légalement exercer leur activité sur le territoire de la Belgique.

Ainsi que le rappelle la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 183/2021 :

« B.7.1. La liberté d'entreprendre, telle qu'elle est notamment visée à l'article II.3 du Code de droit économique et dans le décret d'Allarde du 2-17 mars 1791, abrogé, qui visait 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. Cette liberté 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).

B.7.2. La liberté d'entreprendre précitée est dès lors étroitement liée à la liberté d'entreprendre qui est garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dès lors que l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a une portée analogue à celle de la liberté d'entreprendre, la Cour tient compte des garanties contenues dans cette disposition dans le cadre de son contrôle […].

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

B.7.3. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi, le décret ou l'ordonnance règle l'activité économique des personnes et des entreprises.

Les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne peuvent néanmoins être admises dès lors qu'elles sont instaurées par la loi et qu'elles respectent la substance de ces droits et libertés, qu'elles répondent à des raisons impérieuses d'intérêt général ou aux exigences de la protection des droits et libertés d'autrui, qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (CJUE, grande chambre, 13 novembre 2018, C-33/17, *Čepelnik d.o.o.*, point 42 ; grande chambre, 22 janvier 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, points 45-50 ; 4 mai 2016, C-477/14, *Pillbox 38*, points 157-160). Par conséquent, le législateur compétent 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 ».

I.2. Examen de la réglementation envisagée au regard des principes

1.1. Il ne peut être contesté, à fortiori compte tenu des éléments mentionnés dans le rapport au Roi, que les restrictions aux libertés et droits fondamentaux et aux libertés garanties par le droit de l'Union européenne, rappelés ci-avant, et telles qu'envisagées par le projet à l'examen, poursuivent un objectif légitime de protection de la santé publique et de protection des consommateurs, en particulier les mineurs d'âge, consistant plus précisément, en l'espèce, à prévenir l'assuétude des joueurs.

1.2. Il convient également de rappeler que conformément à la jurisprudence européenne en la matière [9], chaque État membre dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux mesures qu'il envisage de mettre en œuvre de manière à atteindre son objectif de santé publique et de protection des joueurs.

1.3. S'agissant de la question de la proportionnalité de mesures restrictives prévues en matière de publicité sur les jeux de hasard au regard de l'objectif légitime poursuivi, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé, par son arrêt n° 254.128 du 27 juin 2022 [10], à propos des mesures prévues dans l'arrêté royal du 25 octobre 2018 [11], ce qui suit :

« Le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué expose qu'il convient d'éviter toute incitation des joueurs à gaspiller de l'argent et que l'adoption de règles plus strictes est raisonnablement justifiée à l'égard d'un type de jeu présentant un risque élevé de dépendance et de gaspillage d'argent. Sur ce dernier point, le même rapport indique que 'Des études scientifiques démontrent que certains types de jeux de hasard induisent un

[9] Que ce soit celle de la Cour de justice de l'Union européenne ou de de la Cour européenne des droits de l'homme.

[10] C.E. (11e ch.), 27 juin 2022, n° 254.128, SA Circus Belgium et consorts.

[11] En ce qui concerne la compatibilité des dispositions de cet arrêté royal avec les articles 49 et 56 du TFUE, l'arrêt juge que « […] dès lors que tous les éléments de la cause sont cantonnés en Belgique, et que l'existence d'éléments concrets permettant d'établir un lien entre l'objet ou les circonstances de la présente contestation et l'article 56 TFUE, n'est pas établie, il y a lieu de considérer que l'article 56 précité n'est pas applicable de telle sorte que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de cette disposition ».

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

risque de dépendance plus élevé que d'autres. Les jeux de hasard ayant un taux de redistribution élevé et pour lesquels l'intervalle de temps entre la mise et le résultat est très court, comme par exemple les machines à sous, font partie de jeux de hasard les plus risqués. Les paris sportifs peuvent eux aussi présenter un profil de risque accru, par exemple dans le cas de paris en direct. Il est par conséquent proportionnellement et raisonnablement justifié d'imposer des règles plus strictes pour les jeux de hasard pour lesquels ces facteurs de risque sont inhérents. Les jeux de hasard caractérisés par un taux de redistribution moins élevé, un intervalle de temps plus long entre la mise et le résultat ou qui sont purement basés sur le hasard présentent en soi un moins grand risque de dépendance'.

[…]

Les restrictions en termes de publicité et de conditions de participation prévues par l'arrêté attaqué sont de nature à atteindre, fût-ce imparfaitement, l'objectif de protection ainsi poursuivi puisqu'elles limitent le risque que les joueurs soient poussés à jouer ou, s'ils jouent, qu'ils développent un comportement addictif.

La seule circonstance que les mesures attaquées soient de nature à entrainer une diminution conséquente du chiffre d'affaires que les titulaires de licences 'supplémentaires' tirent des activités exploitées au travers des instruments de la société de la communication n'implique pas qu'elles seraient disproportionnées.

De même, la circonstance que les mesures adoptées puissent ne pas être respectées n'implique ni que ces mesures, si elles sont respectées, ne sont pas efficaces, ni que l'autorité ne pouvait décider de les adopter puisqu'en tout état de cause, leur existence peut constituer un frein à la pratique du jeu.

Le fait que les autorités infligent peu de sanctions aux opérateurs de jeu illégal ou que ceux-ci puissent capter une partie de la clientèle qui serait confrontée aux restrictions instaurées par l'autorité n'implique pas davantage que les pouvoirs publics devraient renoncer à prendre des mesures restrictives à l'égard des opérateurs de jeu légal si ces mesures sont de nature à permettre d'atteindre des objectifs légitimes qu'ils se fixeraient. En effet, sauf à priver l'autorité de toute possibilité d'agir sur les modalités dans lesquelles une activité de jeu de hasard est licitement exercée, le simple fait que l'adoption de mesures puisse entrainer un transfert d'une partie de cette activité vers des opérateurs de jeu illégal n'entraine pas que ces mesures sont, elles-mêmes, illégales.

Enfin, si les parties requérantes font certes état d'autres mesures de nature à limiter le risque d'addiction au jeu, elles n'établissent ni que ces autres mesures seraient aussi efficaces que les mesures adoptées par la partie adverse ni que celle-ci aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en les adoptant, c'est-à-dire qu'elle aurait opéré un choix qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait fait.

[…]

Ces interdictions ont donc pour objectif d'éviter un accès trop aisé au jeu et l'addiction qui peut en découler, objectif dont la légitimité n'est pas mise en cause par les parties.

Si les parties requérantes indiquent que d'autres mesures que l'interdiction de ces types de publicité pourraient permettre d'atteindre cet objectif, elles invitent en réalité le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'autorité sur l'opportunité de la mesure qui a été prise, ce qu'il ne lui appartient pas de faire, sauf s'il constate l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation […] ».

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

1.4. En ce qui concerne la proportionnalité des restrictions prévues par la réglementation à l'examen, il y a lieu de se référer aux éléments de justification figurant dans le rapport au Roi lequel, ainsi qu'il l'indique, a été complété suite à l'avis circonstancié reçu de la part de l'État maltais dans le cadre de la procédure de notification de la directive 2015/1535/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Il ressort du rapport au Roi que l'auteur du projet s'est fondé sur des études relatives à l'effet néfaste de la publicité pour les jeux de hasard sur les adultes et surtout sur les jeunes, ainsi que sur un avis du Conseil supérieur de la santé recommandant l'interdiction des publicités pour les jeux de hasard. Les restrictions prévues par l'auteur du projet n'interdisent pas totalement la publicité pour les jeux de hasard mais limitent celle-ci.

Selon les éléments qui figurent dans le rapport au Roi, les restrictions envisagées reposent sur un consensus quant à la légitimité de l'objectif de santé publique, de protection des mineurs et de lutte contre l'assuétude au jeu qu'elles poursuivent, ainsi que sur un constat scientifique suffisamment établi quant à l'impact néfaste de la publicité pour les jeux de hasard, surtout sur les jeunes, et sur la nécessité d'une limitation de ce type de publicité.

Sur la base des éléments qui figurent au dossier, et sous réserve des observations générales formulées ci-après, la section de législation estime que les restrictions apportées à la publicité pour les jeux de hasard telle que prévues par le projet reposent en leur principe sur une justification objective et raisonnable et apparaissent donc en leur principe proportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

En outre, et sous réserve de ce qui est exposé ci-après, la réglementation envisagée peut être considérée comme conforme aux articles 49 et 56 du TFUE dans la mesure où l'auteur du projet établit que celle-ci, qui restreint la liberté d'établissement et la libre prestation des services, poursuit effectivement, de manière cohérente et systématique, les objectifs de santé publique, de protection des mineurs et des joueurs et de lutte contre l'assuétude au jeu.

2.1. Au regard de cette conclusion, certaines dispositions du projet appellent toutefois des critiques : tel est le cas des articles 1er, alinéa 1er, 3, 3°, et 17, alinéa 1er.

2.2. S'agissant de l'article 1er, invitée indiquer les raisons pour lesquelles les titulaires de licence de classe E y sont visés, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Les titulaires d'une licence E doivent pouvoir faire de la publicité dans le cadre de l'article 4 (business to business) ».

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

L'objectif de santé publique qui sous-tend la limitation stricte de la publicité telle qu'envisagée par le projet, visant à protéger les mineurs et les joueurs « à risque », la section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles les titulaires de licence de classe E devraient être soumis à cette réglementation, dès lors que la cible de leurs publicités ne relève pas des catégories de personnes concernées par la restriction mais exclusivement des personnes travaillant dans le secteur des jeux de hasard [12].

Par ailleurs, dès lors que la publicité faite par les titulaires de licence de classe E est supposée ne pouvoir porter que sur les activités des titulaires de cette licence, elle parait constituer par définition une publicité dite « business to business », qu'autorise l'article 4 du projet, de sorte que l'inclusion des titulaires de licence de classe E dans le champ d'application de la réglementation en projet se traduirait par une absence d'effet juridique concret de la réglementation à leur égard.

Il semble toutefois devoir être déduit de la réponse de la déléguée du Ministre que la mention des titulaires d'une licence de classe E à l'article 1er, alinéa 1er, du projet se justifie par le fait que le projet d'arrêté entend déterminer de manière exhaustive quels titulaires de licence sont autorisés à faire de la publicité pour les jeux de hasard (voir l'article 1er, alinéa 2, du projet), ce qui nécessite effectivement de faire mention des titulaires d'une licence de classe E parmi les titulaires de licence autorisés à faire de la publicité.

Si telle est la portée du projet en ce qui concerne les titulaires de la licence de classe E, il serait souhaitable de compléter le rapport au Roi afin d'y exprimer le motif de l'inclusion des titulaires d'une licence de classe E dans le champ d'application du projet, ainsi que la portée juridique de cette inclusion, ces personnes étant autorisées à faire de la publicité conformément à l'article 4 et, dans ce contexte spécifique, sans restriction particulière [13].

Si, au contraire, l'intention devait être de soumettre ces titulaires de licence de classe E à l'ensemble des restrictions prévues par l'arrêté à l'examen, une telle applicabilité ne pourrait être considérée comme admissible dès lors qu'elle n'apparait pas nécessaire au regard de l'objectif de prévention des assuétudes dans le chef des joueurs ici poursuivi.

2.3. La définition de la notion de « publicité », prévue à l'article 3, 3°, du projet apparait largement formulée en ce qu'elle vise toute forme de communication ou d'action qui vise directement ou indirectement à « acquérir de la notoriété », quels que soient le lieu, les moyens ou les techniques utilisés.

[12] Le commentaire de l'article 4 indique d'ailleurs que « contrairement à la publicité classique, cette forme de publicité est moins visible au grand public ».

[13] Voir ci-après, l'observation particulière sous l'article 4.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Cette définition est plus large que celle figurant à l'article I.8., 13°, du Code de droit économique [14] et semble susceptible de viser des communications étrangères à de la publicité pour les jeux de hasard, tel l'interview dans la presse d'un titulaire de licence visé à l'article 1er. Il ne parait pas justifié de qualifier de telles situations de « publicité » au sens de la réglementation en projet, compte tenu de leur impact de prime abord très limité, voire inexistant, sur le comportement des personnes à risque.

La définition de la notion de publicité sera revue de manière à exclure de telles situations de son champ d'application.

2.4. L'article 17, alinéa 1er, prévoit que la publicité « ne peut pas représenter de personnes physiques ou de personnages fictifs ». Au vu de cette interdiction formulée de manière très large, la déléguée du Ministre a été invitée à préciser quelles sont encore les possibilités, pour un titulaire de licence visé à l'article 1er, d'illustrer l'événement sportif, la compétition ou ne fut-ce que la discipline sportive pour lesquels, par exemple, il offre une possibilité de jeux de hasard, par recours à des images de personnages fictifs ou réels, même inconnus, et ce qu'il s'agisse de jeux de hasard proposés en ligne ou non ; elle a répondu comme suit :

> « Zoals vermeld in het verslag aan de Koning brengt het gebruik van bekende persoonlijkheden, zoals sporters, acteurs of influencers, een zeker positief beeld van gokken naar voren, terwijl het een sector is die niet zonder gevaar is voor de volksgezondheid en voor mensen met een gokverslaving en minderjarigen in het bijzonder. Reclame beïnvloedt het gokgedrag en zet spelers aan tot intensiever te gokken. Het gebruik van beroemdheden versterkt deze invloed en draagt bij tot de normalisering van het gokken.
>
> Voor de bescherming van het algemeen belang, de consument en de spelers is het verantwoord om hier een extra beperking op te leggen, namelijk om het gebruik van personages te verbieden. Deze maatregel moet een einde stellen de imagoreclame, waarvan de vergunninghouders vaak gebruik maken en waarvoor vooral jongeren vatbaar zijn. Bij imagoreclame wordt rond gokken vaak een beeld opgehangen van plezier, succes, vriendschap en winnen. Dergelijke reclame is misleidend.
>
> We verwijzen graag naar de reglementering inzake de tabaksreclame. De meest succesvolle reclamecampagne ooit was de imagoreclame voor Marlboro. De viriele cowboy en de mythische country maken het Amerikaanse tabaksmerk de best verkopende sigaret in België en in de rest van de wereld. In de eerste fase van de reglementering inzake tabaksreclame, werd deze beperking ook opgelegd. Hierdoor werd een einde gesteld aan dit soort imagoreclame, waarvoor jongeren en kwetsbare personen vatbaar zijn.
>
> Il sera effectivement interdit de représenter les sportifs professionnels impliqués dans un match déterminé ou d'utiliser une image d'un personnage réel ou fictif exerçant le sport concerné. Zoals het verslag aan de Koning toelicht brengt het gebruik van bekende sporters een positief beeld van gokken naar voren. Jongeren zijn hier bijzonder vatbaar voor. Op basis van art. 2 van het KB van 25/10/2018 is het bovendien reeds verboden om in de reclamespots actieve sporters te gebruiken die deelnemen aan weddenschappen of kansspelen.

[14] Laquelle constitue une définition pour l'application du livre VI du même Code, relatif à la protection des consommateurs.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Deze maatregel werd uitvoerig gemotiveerd in het verslag aan de Koning (cfr. 19.1) en werd geïnspireerd op de maatregelen die destijds in de eerste fase van de reglementering op tabaksreclame ».

Il y a lieu d'observer que l'article 2, § 1er, 15°, de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 auquel se réfère la déléguée du Ministre est moins restrictif que la disposition envisagée, puisqu'il se limite à interdire de « mettre en scène des sportifs ou des clubs sportifs qui jouent à des paris ou des jeux de hasard ».

En outre, si la section de législation estime qu'il est de prime abord justifié de limiter, dans une publicité pour les jeux de hasard, le recours à un personnage (physique ou fictif) connu, celui-ci pouvant influencer de potentiels joueurs de manière à les faire jouer davantage, la question se pose de savoir si l'utilisation d'une image d'un personnage (réel ou fictif) inconnu, qui par exemple exercerait le sport concerné, pourrait elle aussi avoir un impact problématique significatif sur les personnes susceptibles de participer à un jeu de hasard.

Le fait, pour un titulaire de licence visé à l'article 1er, de ne plus pouvoir illustrer par un personnage physique ou fictif inconnu un message publicitaire concernant son activité de jeux de hasard, constitue une mesure radicale dont la proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi doit pouvoir être dûment étayée, sous peine de méconnaitre les libertés et droits fondamentaux énoncés au point I.1, en ce compris la liberté d'établissement et la libre prestation des services garantis par les articles 49 et 56 du TFUE.

3. Il convient également de rappeler que les mesures limitatives de la publicité pour les jeux de hasard envisagées ne sont admissibles que dans la mesure où elles sont formulées en des termes suffisamment clairs et précis permettant à chacun – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé.

Il est renvoyé sur ce point aux observations particulières formulées ci-après [15].

II. L'application de la réglementation en projet à la Loterie nationale

Il se déduit de l'article 1er, alinéa 1er, du projet, que les dispositions de l'arrêté royal à l'examen ne sont susceptibles de s'appliquer à la Loterie nationale qu'à l'égard du jeu de hasard qu'elle propose en tant que titulaire d'une licence de classe F1 [16].

[15] Voir les observations particulières sous les article 1er, 3, 4, 6, 8, 9 et 11.

[16] Soit le jeu de paris « Scooore ».

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Il s'ensuit que les autres produits proposés par la Loterie nationale ne seront pas soumis à la réglementation envisagée. Le rapport au Roi indique sur ce point :

> « Les produits de loterie et les tickets à gratter proposés par la Loterie Nationale sont soumis aux règles visées par la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale. Par conséquent, les règles relatives à la publicité contenues dans le présent arrêté ne s'appliquent pas à ces produits. La différence juridique existante entre les jeux de hasard, d'une part, et les produits de loterie et les tickets à gratter, d'autre part, est maintenue dans l'arrêté royal. Cette distinction n'est pas seulement conforme à la dichotomie juridique existante dans la politique belge en matière de jeux d'argent, mais elle est également étayée scientifiquement. L'étude de Van Rooij, 2017, [montre] par exemple que les loteries et les tickets à gratter présentent un risque de dépendance nettement inférieur. Selon cette étude, les joueurs de loterie ne présentent un comportement de jeu problématique que dans 6,8 % des cas. Pour les tickets à gratter, le chiffre est de 7,1 %. Les autres produits de jeu présentent un risque nettement plus élevé et un comportement de jeu problématique :
>
> – Paris sportifs : 17,7 %.
>
> – Poker : 12,2 %.
>
> – Machines à sous : 26,2 %.
>
> – Jeux de casino : 22,7 %.
>
> Étant donné que les loteries et les billets à gratter comportent un risque moindre de dépendance, une restriction drastique de la publicité est beaucoup moins justifiable du point de vue de la protection des consommateurs et de l'ordre social. En outre, par le biais de mécanismes existants, tels que le contrat de gestion entre la Loterie Nationale et le gouvernement belge, la publicité de la Loterie Nationale est limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de canalisation imposés ».

Il y a lieu de rappeler qu'un système « dual » d'offre de jeux de loterie, de hasard et de paris existe en Belgique, distinguant, d'une part, les opérateurs privés de jeu et paris et, d'autre part, la Loterie nationale, qui détient le monopole en matière de jeux de loterie et de jeux à gratter mais qui, parallèlement, est tenue d'adopter des mesures de lutte contre l'assuétude au jeu et pour un « jeu responsable », sur la base de la loi du 19 avril 2002 'relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale' et du contrat de gestion du 13 septembre 2021 signé entre l'État belge et la Loterie nationale, société anonyme de droit public.

Compte tenu de ces éléments, l'exclusion de la Loterie nationale du régime de limitation de la publicité que le projet entend imposer aux opérateurs privés ne peut se concevoir qu'à la condition que les obligations en matière de « jeu responsable » et de prévention des assuétudes auxquelles la Loterie nationale est astreinte en vertu du cadre juridique qui lui est applicable, permettront d'atteindre dans une mesure comparable l'objectif de santé publique poursuivi par le projet à l'examen.

Le rapport au Roi doit pouvoir en apporter la complète démonstration et être soutenu à cet égard par des analyses objectives et actualisées. À défaut d'y pourvoir, le projet, en ce qui concerne sa non-applicabilité à la Loterie nationale pour ses activités autres que celles liées à sa licence de classe F1, sera revu.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'arrêté en projet se donne pour fondement juridique l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, qui dispose :

« Le Roi détermine les modalités relatives à la publicité sur les jeux de hasard ».

L'habilitation ainsi conférée s'inscrit, comme le relève le commentaire de l'article 18 du projet de loi 'modifiant les articles 2, 3, 3*bis*, 10, 11, 15 à 15/4, 39, 43/4, 43/5, 43/8, 54, 58, 61 et 62 de, et insérant l'article 3t*er* dans 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' [17], dans la suite de l'avis n° 63.661/4 donné le 4 juillet 2018 sur un avant-projet devenu 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' [18] ; ce commentaire énonce :

> « L'article 18 complète l'article 61 de la loi relatif à l'élaboration d'un de code de déontologie par le Roi pour lui donner spécifiquement la compétence de déterminer les modalités relatives à la publicité sur les jeux de hasard.
>
> Il s'agira ici pour le Roi de réglementer la publicité liée à tous les jeux de hasard en vue d'assurer une meilleure protection du joueur et d'assurer une bonne application de la loi sur les jeux de hasard.
>
> Tous les jeux de hasard sont visés: ceux offerts dans le monde réel, via les médias etc.
>
> Comme indiqué par le Conseil d'État dans son avis 63.661/4 du 4 juillet 2018, l'objectif de la réglementation relative à la publicité sur les jeux de hasard, qui sera déterminée par le Roi, est de protéger les joueurs, en ce compris les mineurs d'âge ».

Partant, à l'exception de l'article 23 du projet, l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 constitue le fondement légal de l'arrêté en projet, comme le précise l'alinéa 1er de son préambule.

---

[17] *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3327/1.

[18] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63661.pdf. Dans cet avis, la section de législation a observé :
« 1. L'habilitation générale au Roi prévue par l'article 61, alinéa 2, nouveau, en projet, de la loi du 7 mai 1999, apparait faire double-emploi avec l'article 43/8, § 2, 1°, e), de la même loi, pour ce qui concerne les jeux de hasard via des instruments de la société de l'information [*Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voir à ce propos, l'arrêté royal du 21 juin 2011 'relatif aux conditions qualitatives auxquelles le demandeur d'une licence supplémentaire doit satisfaire en matière de jeux de hasard', qui a pour fondement légal l'article 43/8, § 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999 et qui contient certaines dispositions en matière de publicité (articles 5, 8 et 9)].
Il convient de préciser, dans la disposition en projet ou, à tout le moins, dans l'exposé des motifs, que l'objectif de la réglementation relative à la publicité sur les jeux de hasard, qui sera déterminée par le Roi, doit être de protéger les joueurs, voire des catégories spécifiques de joueurs qui doivent être mieux protégées, comme les mineurs d'âge ».

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

DISPOSITIF

Article 1er

Invitée à communiquer les raisons pour lesquelles les titulaires d'une licence de classe F1P, visés à l'article 6/2 de la loi du 7 mai 1999, ne sont pas visés par l'article 1er, alinéa 1er, du projet, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

> « Il s'agit d'un oubli. Les titulaires de licence F1P sont également soumis à cette réglementation. La disposition sera adaptée en ce sens. Door uw vraag hebben wij eveneens vastgesteld dat de vergunninghouders G1 en G2 niet werden opgenomen in artikel 1. Het lijkt aangewezen om ook deze vergunninghouders op te nemen in het KB ».

Le champ d'application déterminé à l'article 1er, alinéa 1er, sera adapté dans le sens proposé par la déléguée du Ministre, l'auteur du projet devant toutefois vérifier si l'ensemble des règles envisagées limitant la publicité sur les jeux de hasard sont applicables aux titulaires de licence de classe F1P, et plus spécialement de classe G1 et G2, compte tenu de la spécificité des jeux de hasard qu'ils proposent.

Article 3

1. Dans la version néerlandaise du 2°, il y a lieu d'écrire « in artikel 2, 1°, van de kansspelwet ».

2. La définition de « parrainage », au 4°, ne vise que les clubs sportifs professionnels et les événements sportifs. À la question de savoir si cette définition implique que les titulaires de licence visés à l'article 1er peuvent ou non parrainer d'autres types de clubs ou des événements non sportifs, la déléguée du Ministre a précisé :

> « La pratique actuelle démontre que c'est dans le domaine sportif que les titulaires de licence sont les plus actifs en matière de la publicité pour leur jeux de hasard. Le but est de limiter la publicité et de ne pas élargir à d'autres évènements. En outre, l'AR contient les formes de publicité autorisées. À contrario, les autres formes sont ne sont pas autorisées.
>
> Om elke vorm van verwarring te vermijden lijkt het inderdaad aangewezen om dit in het verslag aan de Koning te verduidelijken. We willen tenslotte de zichtbaarheid van gokken verminderen in functie van het algemeen maatschappelijk belang en de bescherming van de consument en de speler ».

Toutefois, la déléguée du Ministre a également indiqué :

> « […] deze bepaling [zou] uitgebreid […] moeten worden naar andere evenementen en handelszaken. Het mag niet toegestaan worden dat, om de reclameregels te omzeilen, een evenement of handelszaak dat de uitbating van kansspelen niet als hoofdactiviteit heeft, de naam gebruikt dat zijn bekendheid hoofzakelijk ontleent aan kansspelproducten. Ik denk bijvoorbeeld aan de recente overname van de Relay Press Shops door gokoperator Golden Palace of de Circus Betting Press Shops ».

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Il appartient à l'auteur du projet, en respectant les limites de l'habilitation mise en œuvre – laquelle permet uniquement au Roi de déterminer les modalités relatives à la publicité pour « les jeux de hasard » –, de veiller à ce que le dispositif énonce de manière compréhensible les comportements interdits et ceux qui sont autorisés en la matière.

Le 4° sera clarifié et le rapport au Roi, le cas échéant, complété.

Article 4

Interrogée propos de l'article 4, la déléguée du Ministre précise que cet article

> « est une règle autonome. […] En réalité, l'article 4 autorise la publicité lorsqu'elle est exclusivement destinée aux personnes du secteur ».

Le rapport au Roi sera complété de manière à indiquer que lorsque la publicité faite par les titulaires de licence visés à l'article 1er a pour destinataires les personnes travaillant dans le secteur des jeux de hasard, cette publicité est permise sans que les règles des articles 5 à 12 du projet trouvent à s'appliquer.

Article 6

1. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 1er, alinéa 1er, autorise un titulaire de licence visé à l'article 1er à faire de la publicité pour lui-même en apposant son logo ou sa marque sur des « vêtements de sport de joueurs ou d'équipe sportives des clubs professionnels », sans exclure qu'une telle publicité apparaisse sur les vêtements de sport de joueurs mineurs d'âge non professionnels qui sont rattachés à un club professionnel.

La déléguée du Ministre a précisé sur ce point :

> « seulement pour les équipes de jeunes non professionnel d'un club professionnel, il ne sera pas possible d'apposer la marque ou le logo sur les T-shirts, comme c'est déjà le cas sur base de l'article 10 de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 [19] ».

Le paragraphe 1er, 1°, sera revu de manière à énoncer l'interdiction de faire de la publicité au moyen de la marque ou du logo du titulaire de la licence sur les vêtements de sport des joueurs mineurs d'âge.

2. L'auteur du projet précisera si la publicité visée au paragraphe 1er peut être faite dans un lieu où un sport est pratiqué de manière professionnelle, lorsque ce lieu est par ailleurs également utilisé par des sportifs non professionnels.

[19] Lequel dispose : « Les titulaires d'une licence supplémentaire de classe F1+ ne peuvent en aucune façon faire de la publicité pour eux-mêmes ou pour les produits de jeux de hasard ou les paris qu'ils proposent sur l'équipement de joueur et le matériel d'équipes sportives de mineurs d'âge ».

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Article 7

Interrogée à propos de la règle selon laquelle « Si l'établissement de jeux de hasard a plus d'une façade, la publicité est limitée à une seule façade », la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

> « L'idée est de diminuer la visibilité et le matraquage publicitaire pour les jeux de hasard mais aussi d'avoir une égalité entre les différents opérateurs sur le marché car beaucoup n'ont qu'une seule façade ».

La section de législation s'interroge sur l'admissibilité de cette règle et se demande en particulier si la règle selon laquelle la publicité ne peut pas occuper une surface supérieure à vingt mètres carré ne suffit pas à éviter une visibilité excessive de cette publicité.

L'article 7 sera réexaminé et, le cas échéant, revu.

Article 8

Les établissements de classe I sont définis à l'article 28 de la loi du 7 mai 1999 comme étant

> « des établissements dans lesquels sont exploités les jeux de hasard, automatiques ou non, autorisés par le Roi et dans lesquels sont organisées parallèlement des activités socio-culturelles, telles que des représentations, des expositions, des congrès et des activités du secteur horeca ».

Interrogée sur la compatibilité de l'article 8 du projet avec l'article 28 de la loi du 7 mai 1999, en ce que la disposition en projet prévoit que les titulaire de licence A peuvent faire de la publicité à l'intérieur de leur établissement « seulement pour les produits de jeux de hasard qu'ils proposent à l'intérieur de leur établissement », la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

> « Le présent arrêté royal, comme l'indique son intitulé, réglemente la publicité pour les jeux de hasard par les titulaires de licence visés à l'alinéa 1er, de l'article 1er. Il ne concerne dès lors pas la publicité éventuelle pour d'autres évènements socio-culturels qui seraient organisés dans un casino et qui n'aurait aucun lien avec les jeux de hasard.
>
> Dit kan mogelijks verduidelijkt worden in het verslag aan de Koning ».

Le rapport au Roi sera complété afin d'apporter cette précision.

Article 9

1. De l'accord de la déléguée du Ministre, il convient également de viser à l'article 9 du projet les placements de produits dans des programmes radiophoniques enregistrés à l'étranger, si ce programme n'est pas spécifiquement destiné au marché belge.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

2. Si l'article 9 vise « le placement de produit dans des programmes télévisés » [20], en revanche, dans la définition de placement de produit qu'il contient, il vise l'insertion « dans un programme ou dans un contenu créé [lire : généré] par l'utilisateur », ce qui a une portée plus large que le seul programme télévisé.

De l'accord de la déléguée du Ministre, la portée de la disposition en projet sera précisée, de manière à y inclure sans ambigüité le placement de produits dans les contenus audiovisuels au sens large.

Article 11

1. Invitée à justifier en quoi, par la limitation de la publicité avec images en mouvement à cinq secondes sur le site internet des titulaires de licence, les joueurs « à risque » et les jeunes sont mieux protégés, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

> « Deze maatregel werd vooral genomen om een einde te stellen aan reclamespots en video's waarin een sfeer wordt gecreëerd die bijdraagt tot de normalisering van gokken. In dergelijke reclamespotjes wordt gokken dan ook meestal vergeleken met succes, vriendschap, plezier en winnen in de sport. Dit terwijl gokken toch een risicovolle bezigheid is. Vooral jongeren en kwetsbare personen zij vatbaar voor dit soort van imagoreclame.
>
> Wanneer de bewegende beelden beperkt worden tot slechts 5 seconden, zullen de reclamespots zich beperken tot het in beeld brengen van de merknaam en het logo. Dit moet volstaan om spelers te kanaliseren naar het legale aanbod. Deze maatregel draagt bij tot het doel van dit KB ».

Ces éléments figureront utilement dans le rapport au Roi.

2. Tel que rédigé, le 1° interdit toute interaction que ce soit entre le titulaire de licence visé à l'article 1er et toute personne voulant entrer en contact avec lui. Invitée à justifier cette interdiction d'interaction au regard de l'objectif poursuivi par la réglementation en projet, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

> « L'interdiction de l'interaction est surtout importante dans le cadre des médias sociaux mais dans un souci de cohérence et d'égalité, cela a également été prévu pour les sites internet.
>
> L'idée est de ne pas entretenir une relation avec le joueur et l'envie de jouer.
>
> De maatregel werd vooral genomen omwille van de sociale media en heeft vooral als doel, zoals toegelicht in het verslag aan de Koning, om te vermijden dat reclameboodschappen, video's, e.a. worden geliket, ge-retweet, gedeeld, …. Le fait de ne pas autorisé ce genre d'interaction permet d'éviter qu'avec un seul message sur le média social atteignent au final un groupe d'individus beaucoup plus large, notamment via le partage du message. Deze maatregel zorgt ervoor dat enkel de personen die actief op zoek zijn naar informatie over kansspelen en dus de sociale media account van de gokoperator volgen, geconfronteerd worden met reclameboodschappen en nieuwsberichten over gokken. Hierdoor zal de visibiliteit van gokken afnemen.

[20] Ce qui sous-entend uniquement dans des programmes télévisés.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Pour les médias sociaux, l'objectif est également d'éviter que des influenceurs, très populaires chez les jeunes, fassent de la publicité pour les jeux de hasard.

Uiteraard is het verbod op interactie enkel van toepassing op interactie met betrekking tot de reclameboodschappen an sich. Het gaat niet over een verbod om met de speler in interactie te treden over andere zaken dan louter reclame. Het is een gokoperator toegestaan om met zijn klant te communiceren en het moet een klant toegestaan zijn om technische ondersteuning in te roepen, een klacht in te dienen, een vraag te stellen, e.a. Dit moet mogelijks verduidelijkt worden in het ontwerp ».

Compte tenu de ces éléments de réponse, le 1° sera modifié de manière à mieux faire apparaitre la portée de l'interdiction d'interaction souhaitée en ajoutant, par exemple, *in fine* les mots « dans le cadre de cette publicité ».

Cette observation vaut pour l'article 12, 1°, du projet.

Article 21

1. Ainsi que l'indique la déléguée du Ministre,

« [l]e projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II*bis*, déposé à la chambre le 27 juillet 2022, étend le champ d'application de l'article 15/3 et 64, de la loi sur les jeux de hasard à l'article 61, alinéa 2 de la loi même loi ».

À considérer que ce projet de loi soit adopté, l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 disposerait notamment que les auteurs des infractions aux dispositions de l'article 61, alinéa 2, seront punis pénalement.

2. Ce projet de loi n'étant cependant pas encore adopté et à supposer par ailleurs que la disposition à l'examen soit utile au vu de l'article 64 en projet de la loi du 7 mai 1999, aucun fondement légal n'existe, à ce jour, pour que l'arrêté en projet puisse énoncer une quelconque règle de mise en œuvre.

L'article 21 sera omis.

3. L'attention de l'auteur du projet est, à ce stade déjà, attirée sur les réserves à émettre à l'égard du principe même de peines d'emprisonnement appliquées aux infractions aux règles prévues par le projet à l'examen [21].

[21] Voir, à ce sujet, l'avis n° 69.974/1/V donné le 6 septembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 4 février 2022 'modifiant la loi du 14 aout 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, en ce qui concerne la mise à disposition d'une aggravation de la sanction', *Doc. parl*, Parl. fl., 2021-2022, n° 960/1, pp. 15 à 22 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69974.pdf et l'avis n° 52.414/2 donné le 14 janvier 2013 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 15 avril 1958 relative à la publicité en matière de soins dentaires en vue d'interdire clairement la publicité relative aux interventions dentaires à visée esthétique et en vue d'adapter les peines aux normes actuelles', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1297/2, pp. 1 à 15 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52414.pdf.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Article 24

1. L'alinéa 2 prévoit les contrats de publicité restent valables « pour autant que les titulaires de licence se conforment aux articles 13 à 20 du présent arrêté » », ce pour une période transitoire allant jusqu'au 1er octobre 2023.

L'obligation de se conformer à l'article 17 du projet emporte que tout contrat conclu avec une agence de publicité impliquant le recours à des personnes physiques, à des personnages fictifs ou utilisant la voix de personnes physiques célèbres ou de personnages fictifs célèbres deviendra caduc à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Afin de conférer une portée effective à la disposition transitoire envisagée, il y aurait lieu d'exclure l'article 17 des dispositions auxquelles les titulaires de licence devront se soumettre dès l'entrée en vigueur de l'arrêté.

2. Il ressort de ses articles 17 et 24 combinés que les logos existant au jour de la publication de l'arrêté à l'examen demeureront pour l'avenir exemptés de l'application de l'interdiction contenue dans le premier de ces articles, et ce sans limitation de temps. L'auteur du projet doit être en mesure de démontrer [22] que cette absence de limitation et la différence de traitement qu'elle perpétue entre titulaires de licence, repose sur une justification objective et raisonnable au regard de l'objectif poursuivi par l'arrêté en projet.

*

[22] Le commentaire des articles ne contient pas d'éléments de justification sur ce point.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

GEDEELTELIJKE NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Artikel 23 van het ontwerp heft de artikelen 1 tot 5 en 7 tot 11 op van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 'betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten'.

Die bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 43/8, § 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999 'op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler'.

De rechtsgrond voor de opheffing ervan is dus ook in die bepaling te vinden. Artikel 43/8, § 2, van de wet van 7 mei 1999 verplicht de Koning te handelen "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad".

Uit het aan de afdeling Wetgeving bezorgde dossier blijkt niet dat over de ontworpen bepaling een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden.

Om die reden is de adviesaanvraag niet ontvankelijk wat artikel 23 van het ontwerp betreft.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Onderzoek van de beperking van reclame als inbreuk op de fundamentele rechten en vrijheden en als belemmering van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten in de zin van het recht van de Europese Unie

I.1. Toepasselijke beginselen

1. Vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten in de Europese Unie

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wijst er in het arrest *Corporación Dermoestética SA v. To Me Group Advertising Media* op dat het "bij herhaling geoordeeld [heeft] dat als beperkingen van de in de artikelen [49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)] en [56 van het VWEU] neergelegde vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting moeten worden beschouwd maatregelen die de uitoefening van die vrijheden

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken";[1] in die zaak heeft het Hof geoordeeld dat een strikte regeling inzake reclame die is ingesteld door een lidstaat van de Europese Unie, beschouwd moest worden als een nationale maatregel die de uitoefening van de door artikel 49 en artikel 56 van het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken.[2]

In het licht van die rechtspraak lijkt het voorliggende ontwerp een maatregel te zijn die de uitoefening van de vrijheid van vestiging en van de vrijheid om diensten te verlenen kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken, daar het een beperking van de reclame voor kansspelen en weddenschappen invoert.

Het Hof heeft evenwel steeds aanvaard dat beperkingen van die vrijheden kunnen worden toegestaan om redenen van volksgezondheid en om dwingende redenen van consumentenbescherming, teneinde gokverslaving te voorkomen. Het Hof heeft in zijn arrest *Sporting Odds Ltd* van 28 februari 2018 de volgende beginselen geformuleerd:

> "20. (…) [er zij] aan herinnerd dat de regeling van kansspelen behoort tot de gebieden waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Bij gebreke van harmonisatie ter zake in de Europese Unie staat het aan elke lidstaat om op die gebieden overeenkomstig zijn eigen waardesysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen (arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C 42/07, EU:C:2009:519, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
>
> 21. Voorts is het vaste rechtspraak dat in het kader van een wettelijke regeling die verenigbaar is met het VEU, de keuze van de wijze van organisatie en controle van de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen tot de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten behoort (zie in die zin arrest van 8 september 2010, Carmen Media Group, C 46/08, EU:C:2010:505, punt 59).
>
> 22. Ten slotte heeft het Hof gepreciseerd dat op het gebied van kansspelen voor elk van de bij een nationale wettelijke regeling opgelegde beperkingen met name afzonderlijk moet worden onderzocht of zij geschikt is om de verwezenlijking van de door de lidstaat aangevoerde doelstelling(en) te waarborgen en of zij niet verder gaat dan voor de verwezenlijking daarvan noodzakelijk is (arrest van 8 september 2010, *Carmen Media Group*, C 46/08, EU:C:2010:505, punt 60).
>
> (…)
>
> 25. In de onderhavige zaak worden door de Hongaarse regering zowel redenen van openbare orde, volksgezondheid en openbare veiligheid als dwingende redenen van consumentenbescherming, preventie van gokverslaving en fraudepreventie aangevoerd om het duale stelsel voor de regeling van kansspelen te rechtvaardigen.

[1] Zie HvJ 17 juli 2008, arrest *Corporación Dermoestética SA v. To Me Group Advertising Media*, C-500/06, ECLI:EU:C:2008:421, punt 32 alsook de daarin geciteerde verwijzingen.

[2] *Ibidem*, punt 34.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

26. Vastgesteld dient te worden dat die redenen beperkingen op kansspelactiviteiten kunnen rechtvaardigen, zowel wat het staatsmonopoliestelsel voor bepaalde soorten kansspelen betreft, als wat het stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van kansspelen betreft."[3]

In de beschikking *Fluctus e.a.* van 18 mei 2021 stelt dat Hof bovendien het volgende:

"46. À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité d'une mesure restrictive dans le domaine des jeux de hasard, les juridictions nationales doivent effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre d'une réglementation restrictive et, dans le cadre de cette appréciation, vérifier notamment si les règles nationales répondent véritablement au souci de réduire les occasions de jeux, de limiter les activités dans ce domaine et de combattre la criminalité liée à ces jeux d'une manière cohérente et systématique (voir, en ce sens, arrêts du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.*, C 390/12, EU:C:2014:281, points 39, 41, 47 à 49, ainsi que du 14 juin 2017, *Online Games e.a.*, C 685/15, EU:C:2017:452, points 49 à 52). Lors de ce contrôle de la proportionnalité, l'approche suivie par la juridiction nationale doit être non pas statique mais dynamique, en ce sens qu'elle doit tenir compte de l'évolution des circonstances postérieurement à l'adoption de ladite réglementation (arrêt du 14 juin 2017, *Online Games e.a.*, C 685/15, EU:C:2017:452, point 53)."[4]

2. Vrijheid van meningsuiting

De bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit bevatten een beperking voor het maken van reclame voor de kansspelproducten en weddenschappen die worden geëxploiteerd door middel van instrumenten van de informatiemaatschappij en vormen aldus beperkingen op de vrijheid van meningsuiting van de exploitanten van dat soort kansspelen en weddenschappen.

Informatie met een commerciële inhoud wordt echter beschermd door de vrijheid van meningsuiting gewaarborgd bij artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden[5] en bij artikel 19 van de Grondwet.[6]

[3] HvJ 28 februari 2018, arrest *Sporting Odds Ltd v. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása*, C-3/17, ECLI:EU:C:2018:130.

[4] HvJ 18 mei 2021, beschikking *Fluctus s.r.o. e.a. v. Landespolizeidirektion Steiermark*, C-920/19, ECLI:EU:C:2021:395.

[5] Zie onder meer EHRM 18 oktober 2011, arrest *Sosinowska v. Polen*, § 68; EHRM 20 november 1989, arrest *Markt intern Verlag GmbH en Klaus Beermann v. Duitsland*, § 26; EHRM 24 februari 1994, arrest *Casado Coca v. Spanje*, § 50; EHRM (grote kamer) 13 juli 2012, arrest *Mouvement raëlien suisse v. Zwitserland*, § 61; EHRM 30 januari 2018, arrest *Sekmadienis Ltd. v. Litouwen*.

[6] GwH 30 september 1999, nr. 102/99, B.24.3; GwH 16 december 2021, nr. 183/2021, B.5.3.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Krachtens artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kan de vrijheid van meningsuiting onder bepaalde voorwaarden worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, onder meer met het oog op de bescherming van de gezondheid, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Uitzonderingen op die vrijheid van meningsuiting dienen echter "eng te worden geïnterpreteerd, en de noodzaak om haar te beperken moet op overtuigende wijze worden aangetoond".[7]

Een inmenging in de vrijheid van meningsuiting dient te worden vastgesteld bij een voldoende toegankelijke en nauwkeurige wet. Zij dient bijgevolg in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen te worden geformuleerd, die het mogelijk maken dat eenieder – desnoods met gepast advies – in de gegeven context in redelijke mate de gevolgen van zijn handelen kan voorzien. Die vereisten mogen evenwel niet leiden tot overdreven rigiditeit die zou verhinderen dat bij de interpretatie van een wettelijke norm rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden of opvattingen.[8]

Vervolgens moet kunnen worden aangetoond dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, dat ze aan een dwingende sociale noodwendigheid beantwoordt en evenredig blijft aan de legitieme doelen die daarmee worden nagestreefd.

3. Eigendomsrecht

Wat betreft de reclamebeperkende maatregel bedoeld in artikel 7 van het ontwerp, moet ook de kwestie van het ongestoord genot van het eigendomsrecht, dat wordt gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, worden onderzocht.

In zijn arrest nr. 183/2021 van 16 december 2021 heeft het Grondwettelijk Hof dienaangaande het volgende geoordeeld:

> "B.6.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt: 'Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.'
>
> Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt:
>
> 'Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.'

[7] EHRM (grote kamer) 20 oktober 2015, arrest *Pentikäinen v. Finland*, , § 87.

[8] EHRM (grote kamer) 22 oktober 2007, arrest *Lindon, Otchakovsky-Laurens en July v. Frankrijk*, § 41; EHRM (grote kamer) 15 oktober 2015, arrest *Perinçek v. Zwitserland,* §§ 131-133; EHRM (grote kamer) 7 juni 2012 arrest *Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano v. Italië,* §§ 141-142.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

B.6.2. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen, ermee rekening houdt.

B.6.3. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

B.6.4. Intellectuele eigendom zoals een handelsmerk valt eveneens onder de bescherming van artikel 1 van het voormelde Protocol (EHRM, grote kamer, 11 januari 2007, *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, §§ 66-72; 16 april 2019, *Kamoy Radyo Televizyon Yayıncılık ve Organizasyon A.Ş. t. Turkije, §§ 37-38*).

B.6.5. Elke inmenging in het eigendomsrecht dient bij een voldoende toegankelijke en nauwkeurige wet te worden vastgesteld. Zij dient in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen te worden geformuleerd die het mogelijk maken dat eenieder - desnoods met gepast advies - in de gegeven context in redelijke mate de gevolgen van zijn handelen kan voorzien zonder te vervallen in overdreven rigiditeit die zou verhinderen dat bij de interpretatie van een wettelijke norm rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden of opvattingen (EHRM, grote kamer, 11 december 2018, Lekić t. Slovenië, §§ 94-95; grote kamer, 7 juni 2012, Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano t. Italië, §§ 187-188).

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

4. Vrijheid van ondernemen

De voorgenomen restrictieve regelgeving inzake reclame voor kansspelen kan afbreuk doen aan de vrijheid van ondernemen van de operatoren die actief zijn op het gebied van kansspelen, die hun activiteit rechtmatig op het Belgisch grondgebied wensen uit te oefenen.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 183/2021 van 16 december 2021 het volgende geoordeeld:

"B.7.1. De vrijheid van ondernemen, zoals onder meer bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en het opgeheven decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, dat de vrijheid van handel en nijverheid beoogde, heeft het Hof reeds meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken. Die vrijheid 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).

B.7.2. De voormelde vrijheid van ondernemen is derhalve nauw verwant met de vrijheid van ondernemerschap, die door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt gewaarborgd.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Aangezien artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een draagwijdte heeft die analoog is met die van de vrijheid van ondernemen, houdt het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen, rekening met de erin vervatte waarborgen.

(…).

B.7.3. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de wet, het decreet of de ordonnantie de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt.

Nationale maatregelen die het gebruik van de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, zijn niettemin toelaatbaar indien zij bij wet worden ingevoerd alsook de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, een rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang of [beantwoorden] aan de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, geschikt zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (HvJ, grote kamer, 13 november 2018, C-33/17, Čepelnik *d.o.o.*, punt 42; grote kamer, 22 januari 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, punten 45-50; 4 mei 2016, C-477/14, *Pillbox 38*, punten 157-160). De bevoegde wetgever zou derhalve 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."

I.2. Onderzoek van de beoogde regeling in het licht van de beginselen

1.1. Het valt niet te betwisten, *a fortiori* rekening houdend met de elementen die in het verslag aan de Koning worden vermeld, dat de beperkingen die het voorliggende ontwerp wil invoeren betreffende de fundamentele rechten en vrijheden en de bij het Europees recht gewaarborgde vrijheden die hierboven in herinnering zijn gebracht, een legitiem doel nastreven inzake de bescherming van de volksgezondheid en van de consumenten – in het bijzonder minderjarigen – die er, *in casu*, meer bepaald in bestaat om verslaving bij de spelers te voorkomen.

1.2. Er dient eveneens aan te worden herinnerd dat, overeenkomstig de Europese rechtspraak ter zake,[9] elke lidstaat over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt met betrekking tot de maatregelen die hij wil implementeren om zijn doelen inzake volksgezondheid en bescherming van de spelers te realiseren.

[9] Zowel van het Hof van Justitie van de Europese Unie als van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

1.3. Wat betreft de kwestie van de evenredigheid van de voorziene restrictieve maatregelen inzake reclame voor kansspelen ten aanzien van het nagestreefde legitieme doel, heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in arrest nr. 254.128 van 27 juni 2022,[10] aangaande de maatregelen waarin voorzien was in het koninklijk besluit van 25 oktober 2018,[11] het volgende geoordeeld:

> "Le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué expose qu'il convient d'éviter toute incitation des joueurs à gaspiller de l'argent et que l'adoption de règles plus strictes est raisonnablement justifiée à l'égard d'un type de jeu présentant un risque élevé de dépendance et de gaspillage d'argent. Sur ce dernier point, le même rapport indique que 'Des études scientifiques démontrent que certains types de jeux de hasard induisent un risque de dépendance plus élevé que d'autres. Les jeux de hasard ayant un taux de redistribution élevé et pour lesquels l'intervalle de temps entre la mise et le résultat est très court, comme par exemple les machines à sous, font partie de jeux de hasard les plus risqués. Les paris sportifs peuvent eux aussi présenter un profil de risque accru, par exemple dans le cas de paris en direct. Il est par conséquent proportionnellement et raisonnablement justifié d'imposer des règles plus strictes pour les jeux de hasard pour lesquels ces facteurs de risque sont inhérents. Les jeux de hasard caractérisés par un taux de redistribution moins élevé, un intervalle de temps plus long entre la mise et le résultat ou qui sont purement basés sur le hasard présentent en soi un moins grand risque de dépendance'.
>
> (…)
>
> Les restrictions en termes de publicité et de conditions de participation prévues par l'arrêté attaqué sont de nature à atteindre, fût-ce imparfaitement, l'objectif de protection ainsi poursuivi puisqu'elles limitent le risque que les joueurs soient poussés à jouer ou, s'ils jouent, qu'ils développent un comportement addictif.
>
> La seule circonstance que les mesures attaquées soient de nature à entrainer une diminution conséquente du chiffre d'affaires que les titulaires de licences 'supplémentaires' tirent des activités exploitées au travers des instruments de la société de la communication n'implique pas qu'elles seraient disproportionnées.
>
> De même, la circonstance que les mesures adoptées puissent ne pas être respectées n'implique ni que ces mesures, si elles sont respectées, ne sont pas efficaces, ni que l'autorité ne pouvait décider de les adopter puisqu'en tout état de cause, leur existence peut constituer un frein à la pratique du jeu.
>
> Le fait que les autorités infligent peu de sanctions aux opérateurs de jeu illégal ou que ceux-ci puissent capter une partie de la clientèle qui serait confrontée aux restrictions instaurées par l'autorité n'implique pas davantage que les pouvoirs publics devraient renoncer à prendre des mesures restrictives à l'égard des opérateurs de jeu légal si ces mesures sont de nature à permettre d'atteindre des objectifs légitimes qu'ils se fixeraient. En effet, sauf à priver l'autorité de toute possibilité d'agir sur les modalités dans lesquelles une activité de jeu de hasard est licitement exercée, le simple fait que l'adoption de mesures puisse entrainer un transfert d'une partie de cette activité vers des opérateurs de jeu illégal n'entraine pas que ces mesures sont, elles-mêmes, illégales.

[10] RvS (11e k.) 27 juni 2022, nr. 254.128, nv Circus Belgium c.s.

[11] Wat betreft de verenigbaarheid van de bepalingen van dat koninklijk besluit met de artikelen 49 en 56 van het VWEU, wordt in het arrest het volgende geoordeeld: "(…) dès lors que tous les éléments de la cause sont cantonnés en Belgique, et que l'existence d'éléments concrets permettant d'établir un lien entre l'objet ou les circonstances de la présente contestation et l'article 56 TFUE, n'est pas établie, il y a lieu de considérer que l'article 56 précité n'est pas applicable de telle sorte que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de cette disposition".

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Enfin, si les parties requérantes font certes état d'autres mesures de nature à limiter le risque d'addiction au jeu, elles n'établissent ni que ces autres mesures seraient aussi efficaces que les mesures adoptées par la partie adverse ni que celle-ci aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en les adoptant, c'est-à-dire qu'elle aurait opéré un choix qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait fait.

(…)

Ces interdictions ont donc pour objectif d'éviter un accès trop aisé au jeu et l'addiction qui peut en découler, objectif dont la légitimité n'est pas mise en cause par les parties.

Si les parties requérantes indiquent que d'autres mesures que l'interdiction de ces types de publicité pourraient permettre d'atteindre cet objectif, elles invitent en réalité le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'autorité sur l'opportunité de la mesure qui a été prise, ce qu'il ne lui appartient pas de faire, sauf s'il constate l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation (…)."

1.4. Wat betreft de evenredigheid van de beperkingen waarin de voorliggende regeling voorziet, dient te worden verwezen naar de verantwoording in het verslag aan de Koning, dat naar eigen zeggen is aangevuld ingevolge het uitvoerig advies vanwege de staat Malta in het kader van de aanmeldingsprocedure van richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 'betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij'.

Uit het verslag aan de Koning volgt dat de steller van het ontwerp zich heeft gebaseerd op onderzoeken naar de nefaste invloed die reclame voor kansspelen op volwassenen en vooral op jongeren uitoefent, alsook op een advies van de Hoge Gezondheidsraad dat een verbod op reclame voor kansspelen aanbeveelt. De beperkingen waarin de steller van het ontwerp voorziet, houden geen totaalverbod op reclame voor kansspelen in maar leggen die reclame wel aan banden.

Volgens de gegevens in het verslag aan de Koning berusten de boogde beperkingen op een consensus over de legitimiteit van het nagestreefde doel inzake volksgezondheid, bescherming van minderjarigen en bestrijding van gokverslaving, alsook op een afdoend onderbouwde wetenschappelijke vaststelling aangaande de nefaste invloed van reclame voor kansspelen, vooral op jongeren, en op de noodzaak dat type reclame te beperken.

Op basis van de gegevens in het dossier, en onder voorbehoud van de hierna geformuleerde algemene opmerkingen, meent de afdeling Wetgeving dat de beperkingen van reclame voor kansspelen zoals het ontwerp die oplegt, in principe berusten op een objectieve en redelijke verantwoording en dus in principe evenredig lijken met het nagestreefde doel.

Bovendien, en onder voorbehoud van wat hierna wordt uiteengezet, kan de beoogde regeling worden beschouwd als conform de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in zoverre de steller van het ontwerp aantoont dat die regeling, die de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten inperkt, daadwerkelijk en op coherente en systematische wijze de doelen nastreeft inzake volksgezondheid, bescherming van minderjarigen en bestrijding van gokverslaving.

2.1. In het licht van die conclusie staan sommige bepalingen van het ontwerp evenwel bloot aan kritiek: dat is het geval met de artikelen 1, eerste lid, 3, 3°, en 17, eerste lid.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

2.2. Op de vraag waarom artikel 1 de houders van een vergunning klasse E vermeldt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Les titulaires d'une licence E doivent pouvoir faire de la publicité dans le cadre de l'article 4 (business to business)."

Aangezien de doelstelling inzake volksgezondheid, die aan de grondslag ligt van de strikte reclamebeperking zoals het ontwerp die in het vooruitzicht stelt, ertoe strekt jongeren en risicospelers te beschermen, ziet de afdeling Wetgeving niet in om welke redenen houders van een vergunning klasse E zouden moeten worden onderworpen aan die regeling, daar het doelpubliek van hun reclame niet valt onder de categorieën van de door de beperkingen getroffen personen maar uitsluitend onder de categorie van personen die in de kansspelsector werken.[12]

Aangezien de reclame die de houders van een vergunning klasse E maken, verondersteld wordt alleen te mogen slaan op activiteiten van de houders van die vergunning, lijkt hij bovendien per definitie een zogeheten "business-to-businessreclame" te zijn. Deze wordt toegestaan door artikel 4 van het ontwerp, zodat het feit dat de houders van een vergunning klasse E onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen, erop zou neerkomen dat de regeling voor hen geen concreet juridisch gevolg zou hebben.

Uit het antwoord van de gemachtigde van de minister lijkt men evenwel te moeten afleiden dat de vermelding van de houders van een vergunning klasse E in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp gerechtvaardigd wordt door het feit dat het ontwerpbesluit op exhaustieve wijze beoogt te bepalen welke vergunninghouders reclame mogen maken voor kansspelen (zie artikel 1, tweede lid, van het ontwerp), wat het inderdaad noodzakelijk maakt de houders van een vergunning klasse E te vermelden als vergunninghouders die reclame mogen maken.

Als dat de strekking van het ontwerp is met betrekking tot de houders van een vergunning klasse E, verdient het aanbeveling het verslag aan de Koning aan te vullen zodat dat de reden aangeeft waarom de houders van een vergunning klasse E onder het toepassingsgebied van het ontwerp vallen, en zodat het eveneens de juridische draagwijdte daarvan weergeeft, aangezien die personen overeenkomstig artikel 4 toestemming hebben om reclame te maken en dit, in die specifieke context, zonder enige beperking.[13]

Als het daarentegen de bedoeling zou zijn om die houders van een vergunning klasse E te onderwerpen aan alle beperkingen waarin het ontwerp voorziet, kan een dergelijke toepasbaarheid niet toelaatbaar worden geacht aangezien ze niet noodzakelijk lijkt ten aanzien van het hier nagestreefde doel de spelers te behoeden voor gokverslaving.

2.3. De definitie van het begrip "reclame" in artikel 3, 3°, van het ontwerp lijkt ruim geformuleerd in zoverre ze betrekking heeft op elke vorm van communicatie of handeling die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel heeft "naambekendheid te verwerven", ongeacht de plaats, de middelen of de gebruikte technieken.

[12] In de bespreking van artikel 4 wordt overigens aangegeven "dat deze vorm van reclame, in tegenstelling tot de traditionele reclame, minder zichtbaar is voor het grote publiek".

[13] Zie hierna de bijzondere opmerking over artikel 4.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Die definitie is ruimer dan die in artikel I.8., 13°, van het Wetboek van economisch recht,[14] en lijkt te kunnen slaan op communicatiemiddelen die niets te maken hebben met reclame voor kansspelen, zoals bijvoorbeeld een interview in de pers met een vergunninghouder bedoeld in artikel 1. Het lijkt niet gerechtvaardigd dergelijke situaties te bestempelen als "reclame" in de zin van de ontworpen regeling, rekening houdend met hun erg beperkte, of zelfs onbestaande, onmiddellijke impact op het gedrag van de risicopersonen.

De definitie van het begrip "reclame" moet worden herzien zodat ze niet op dergelijke situaties kan slaan.

2.4. Artikel 17, eerste lid, bepaalt dat de reclame "geen natuurlijke personen of fictieve personages [mag] afbeelden". Gelet op dat erg ruim geformuleerde verbod, is de gemachtigde van de minister verzocht te verduidelijken welke mogelijkheden een vergunninghouder bedoeld in artikel 1 nog heeft om het sportevenement, de wedstrijd of zelfs nog maar de sportdiscipline te illustreren waarvoor hij, bijvoorbeeld, een mogelijkheid voor kansspelen aanbiedt met behulp van beelden van, zelfs onbekende, fictieve of echte personages, ongeacht of het nu al dan niet gaat om online aangeboden kansspelen. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

> "Zoals vermeld in het verslag aan de Koning brengt het gebruik van bekende persoonlijkheden, zoals sporters, acteurs of influencers, een zeker positief beeld van gokken naar voren, terwijl het een sector is die niet zonder gevaar is voor de volksgezondheid en voor mensen met een gokverslaving en minderjarigen in het bijzonder. Reclame beïnvloedt het gokgedrag en zet spelers aan tot intensiever te gokken. Het gebruik van beroemdheden versterkt deze invloed en draagt bij tot de normalisering van het gokken.
>
> Voor de bescherming van het algemeen belang, de consument en de spelers is het verantwoord om hier een extra beperking op te leggen, namelijk om het gebruik van personages te verbieden. Deze maatregel moet een einde stellen de imagoreclame, waarvan de vergunninghouders vaak gebruik maken en waarvoor vooral jongeren vatbaar zijn. Bij imagoreclame wordt rond gokken vaak een beeld opgehangen van plezier, succes, vriendschap en winnen. Dergelijke reclame is misleidend.
>
> We verwijzen graag naar de reglementering inzake de tabaksreclame. De meest succesvolle reclamecampagne ooit was de imagoreclame voor Marlboro. De viriele cowboy en de mythische country maken het Amerikaanse tabaksmerk de best verkopende sigaret in België en in de rest van de wereld. In de eerste fase van de reglementering inzake tabaksreclame, werd deze beperking ook opgelegd. Hierdoor werd een einde gesteld aan dit soort imagoreclame, waarvoor jongeren en kwetsbare personen vatbaar zijn.
>
> Il sera effectivement interdit de représenter les sportifs professionnels impliqués dans un match déterminé ou d'utiliser une image d'un personnage réel ou fictif exerçant le sport concerné. Zoals het verslag aan de Koning toelicht brengt het gebruik van bekende sporters een positief beeld van gokken naar voren. Jongeren zijn hier bijzonder vatbaar voor. Op basis van art. 2 van het KB van 25/10/2018 is het bovendien reeds verboden om in de reclamespots actieve sporters te gebruiken die deelnemen aan weddenschappen of kansspelen.

[14] Wat een definitie is voor de toepassing van boek VI van hetzelfde Wetboek in verband met consumentenbescherming.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Deze maatregel werd uitvoerig gemotiveerd in het verslag aan de Koning (cfr. 19.1) en werd geïnspireerd op de maatregelen die destijds in de eerste fase van de reglementering op tabaksreclame."

Er dient te worden opgemerkt dat artikel 2, § 1, 15°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 waarnaar de gemachtigde van de minister verwijst, minder beperkend is dan de beoogde bepaling, aangezien het alleen verbiedt "sportlui of sportclubs [te] vertonen die deelnemen aan weddenschappen of kansspelen".

De afdeling Wetgeving meent weliswaar dat het op het eerste gezicht gerechtvaardigd is om, in reclame voor kansspelen, het gebruik te beperken van een bekend (echt of fictief) personage dat potentiële spelers ertoe aan kan zetten meer te spelen, maar daarnaast rijst de vraag of een beeld van een onbekend (echt of fictief) personage dat bijvoorbeeld de sport in kwestie beoefent, ook een significante problematische impact zou kunnen hebben op personen die mogelijk zouden deelnemen aan een kansspel.

Het feit dat een vergunninghouder bedoeld in artikel 1 een reclameboodschap betreffende zijn kansspelactiviteit niet langer mag illustreren met een onbekend echt of fictief personage, vormt een radicale maatregel waarvan de evenredigheid naar behoren moet kunnen worden bewaarheid in het licht van het nagestreefde doel, op straffe van schending van de in punt I.1 vermelde fundamentele vrijheden en rechten, met inbegrip van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, gewaarborgd bij de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

3. Er dient eveneens op te worden gewezen dat de beoogde maatregelen ter beperking van de reclame voor kansspelen alleen toelaatbaar zijn in zoverre ze worden geformuleerd in voldoende duidelijke en nauwkeurige bewoordingen zodat eenieder – desnoods met gepast advies – in de gegeven omstandigheden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien.

Dienaangaande wordt verwezen naar de hierna geformuleerde bijzondere opmerkingen.[15]

II. Toepassing van de ontworpen regeling voor de Nationale Loterij

Uit artikel 1, eerste lid, van het ontwerp valt af te leiden dat de bepalingen van het voorliggende koninklijk besluit alleen op de Nationale Loterij van toepassing kunnen zijn voor wat betreft het kansspel dat zij aanbiedt in haar hoedanigheid van houder van een vergunning klasse F1.[16]

[15] Zie de bijzondere opmerkingen over de artikelen 1, 3, 4, 6, 8, 9 en 11.

[16] Te weten het gokspel "Scooore".

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Daaruit volgt dat de andere producten die de Nationale Loterij aanbiedt, niet aan de beoogde regeling worden onderworpen. In het verslag aan de Koning staat in dat verband het volgende:

> "De loterijproducten en krasbilijetten aangeboden door de Nationale Loterij zijn onderworpen aan de regels bedoeld in de wet van 19 april 2002 betreffende de rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij. De regels inzake reclame opgenomen in dit besluit zijn bijgevolg niet van toepassing op deze producten. Het bestaande wettelijke verschil tussen kansspelen enerzijds en loterijproducten en krasbiljetten anderzijds wordt in dit koninklijk besluit volgehouden. Dit onderscheid is niet enkel in overeenstemming met de bestaande wettelijke dichotomie binnen het Belgisch kansspelbeleid, maar ook wetenschappelijk onderbouwd. Uit onderzoek door Van Rooij, 2017, blijkt bijvoorbeeld dat de loterijen en krasbiljetten een significant kleiner risico op verslaving vertonen. Volgens dit onderzoek vertonen spelers van loterijen slechts in 6,8% van de gevallen een problematisch gokgedrag. Voor de krasbiljetten is dat 7,1%. De andere kansspelproducten kennen een significant hoger risico op en problematisch gokgedrag:
>
> – Sportweddenschappen: 17,7%.
>
> – Poker: 12,2%.
>
> – Gokautomaten: 26,2%.
>
> – Casinospelen: 22,7%.
>
> Aangezien de loterijen en kasbiljetten een kleiner risico op verslaving inhouden, valt een drastische beperking van de reclame veel minder te verantwoorden vanuit het oogpunt van consumentenbescherming en bescherming van de maatschappelijke orde. Bovendien is de reclamevoering van de Nationale Loterij, door middel van bestaande mechanismen zoals het beheerscontract tussen de Nationale Loterij en de Belgische regering, beperkt tot hetgeen nodig is om de opgelegde kanalisatiedoelstellingen te behalen."

Er dient aan te worden herinnerd dat België een "duaal" systeem voor het aanbieden van loterij-, kans- en gokspelen kent, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de private spel- en gokoperatoren en anderzijds de Nationale Loterij. Deze laatste heeft het monopolie inzake trekkingsspelen en krasspelen maar dient tegelijk maatregelen te nemen ter bestrijding van gokverslaving en ter bevordering van een "verantwoord spel", op grond van de wet van 19 april 2002 'tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij' en van de beheerscontract van 13 september 2021 ondertekend tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij, nv van publiek recht.

Rekening houdend met die elementen is de uitsluiting van de Nationale Loterij uit de regeling van reclamebeperking die het ontwerp aan de private operatoren wil opleggen, alleen denkbaar op voorwaarde dat de verplichtingen inzake "verantwoord spel" en gokverslavingspreventie waartoe de Nationale Loterij verplicht is krachtens het juridische kader dat op haar van toepassing is, in een vergelijkbare mate kunnen leiden tot het doel inzake volksgezondheid dat het voorliggende ontwerp nastreeft.

Het verslag aan de Koning moet dat volledig kunnen aantonen en moet in dat verband steunen op objectieve en geactualiseerde analyses. Zo niet zal het ontwerp moeten worden herzien wat betreft de niet-toepasselijkheid ervan op de Nationale Loterij voor andere activiteiten dan die welke verband houden met haar vergunning klasse F1.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

In het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 opgegeven, dat luidt als volgt:

"De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de reclame over de kansspelen."

Zoals wordt opgemerkt in de toelichting bij artikel 18 van het wetsontwerp 'tot wijziging van de artikelen 2, 3, 3*bis*, 10, 11, 15 tot en met 15/4, 39, 43/4, 43/5, 43/8, 54, 58, 61 en 62 van, en tot invoeging van artikel 3*ter* in 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[17]', [18] ligt de aldus verleende machtiging in het verlengde van advies 63.661/4 van 4 juli 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 2019 'tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij'. In die toelichting staat het volgende:

> "Artikel 18 betreft een aanvulling van artikel 61 van de wet inzake de uitwerking van een deontologische code door de Koning om hem specifiek de bevoegdheid te geven de nadere regels inzake reclame voor kansspelen te bepalen.
>
> 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."

[17] *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 54/3327, 1.

[18] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63661.pdf. In dat advies heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:
"1. De aan de Koning verleende algemene machtiging waarin het ontworpen nieuw tweede lid van artikel 61 van de wet van 7 mei 1999 voorziet, overlapt blijkbaar artikel 43/8, § 2, 1°, e), van dezelfde wet, wat de kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten betreft. [*Voetnoot 5 van het geciteerde advies:* Zie in dit verband het koninklijk besluit van 21 juni 2011 'betreffende de kwaliteitsvoorwaarden die door de aanvrager van een aanvullende vergunning dienen te worden vervuld inzake kansspelen', waarvan de rechtsgrond te vinden is in artikel 43/8, § 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999 en die een aantal bepalingen inzake reclame bevat (de artikelen 5, 8 en 9)].
In de ontworpen bepaling of ten minste in de memorie van toelichting dient vermeld te worden dat de bedoeling van de regelgeving betreffende de reclame voor kansspelen, die door de Koning vastgesteld moet worden, erin bestaat de spelers te beschermen of zelfs om specifieke categorieën van spelers , zoals minderjarigen, beter te beschermen."

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Derhalve vormt, zoals wordt gesteld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 de rechtsgrond van het ontworpen besluit, behalve van artikel 23 ervan.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Gevraagd naar de redenen waarom de houders van een vergunning klasse F1P, bedoeld in artikel 6/2 van de wet van 7 mei 1999, niet worden vermeld in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Il s'agit d'un oubli. Les titulaires de licence F1P sont également soumis à cette réglementation. La disposition sera adaptée en ce sens. Door uw vraag hebben wij eveneens vastgesteld dat de vergunninghouders G1 en G2 niet werden opgenomen in artikel 1. Het lijkt aangewezen om ook deze vergunninghouders op te nemen in het KB."

Het in artikel 1, eerste lid, vastgestelde toepassingsgebied dient te worden aangepast zoals voorgesteld door de gemachtigde van de minister. De steller van het ontwerp dient zich er evenwel van te vergewissen of alle beoogde regels ter beperking van de reclame op kansspelen ook van toepassing zijn op de houders van een vergunning klasse F1P, en meer bepaald van een vergunning klasse G1 en G2, gelet op het specifieke karakter van de kansspelen die zij aanbieden.

Artikel 3

1. In de Nederlandse tekst van punt 2° dient men "in artikel 2, 1°, van de kansspelwet" te schrijven.

In de definitie van het begrip "sponsoring", in punt 4°, worden enkel de professionele sportverenigingen en sportwedstrijden genoemd. Op de vraag of die definitie impliceert dat de vergunninghouders bedoeld in artikel 1 al dan niet als sponsor kunnen optreden voor andersoortige verenigingen of voor evenementen die geen sportwedstrijd zijn, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "La pratique actuelle démontre que c'est dans le domaine sportif que les titulaires de licence sont les plus actifs en matière de la publicité pour leur jeux de hasard. Le but est de limiter la publicité et de ne pas élargir à d'autres évènements. En outre, l'AR contient les formes de publicité autorisées. À contrario, les autres formes sont ne sont pas autorisées.
>
> Om elke vorm van verwarring te vermijden lijkt het inderdaad aangewezen om dit in het verslag aan de Koning te verduidelijken. We willen tenslotte de zichtbaarheid van gokken verminderen in functie van het algemeen maatschappelijk belang en de bescherming van de consument en de speler."

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

De gemachtigde van de Minister heeft evenwel ook het volgende gezegd:

"(…) deze bepaling [zou] uitgebreid (…) moeten worden naar andere evenementen en handelszaken. Het mag niet toegestaan worden dat, om de reclameregels te omzeilen, een evenement of handelszaak dat de uitbating van kansspelen niet als hoofdactiviteit heeft, de naam gebruikt dat zijn bekendheid hoofzakelijk ontleent aan kansspelproducten. Ik denk bijvoorbeeld aan de recente overname van de Relay Press Shops door gokoperator Golden Palace of de Circus Betting Press Shops."

Met inachtneming van de beperkingen van de ten uitvoer gelegde machtiging, krachtens welke alleen de Koning de nadere regels betreffende de reclame voor "de kansspelen" kan vaststellen, dient de steller van het ontwerp erop toe te zien dat in het dispositief op een begrijpelijke wijze te lezen staat welke handelwijzen ter zake verboden en welke toegestaan zijn.

Punt 4° dient te worden verduidelijkt en het verslag aan de Koning dient in voorkomend geval te worden aangevuld.

Artikel 4

Op een vraag over artikel 4 heeft de gemachtigde van de minister de volgende precisering gegeven:

"[Cette disposition] est une règle autonome. (…) En réalité, l'article 4 autorise la publicité lorsqu'elle est exclusivement destinée aux personnes du secteur."

Het verslag aan de Koning dient te worden aangevuld zodat wordt vermeld dat reclame, gemaakt door de in artikel 1 bedoelde vergunninghouders, die bedoeld is voor personen die werkzaam zijn in de kansspelsector, toegestaan is zonder dat toepassing dient te worden gemaakt van de regels vervat in de artikelen 5 tot 12 van het ontwerp.

Artikel 6

1. Paragraaf 1, eerste lid, is zo geredigeerd dat het de vergunninghouders, bedoeld in artikel 1, machtigt om voor zichzelf reclame te maken door hun logo of merknaam aan te brengen op "sportkledij van spelers en sportteams van professionele clubs", maar de bepaling sluit niet uit dat dergelijke reclame wordt aangebracht op sportkleding van niet-professionele minderjarige spelers die bij een professionele club horen.

De gemachtigde van de minister heeft daarover het volgende gesteld:

"seulement pour les équipes de jeunes non professionnel d'un club professionnel, il ne sera pas possible d'apposer la marque ou le logo sur les T-shirts, comme c'est déjà le cas sur base de l'article 10 de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 [19]."

[19] Dat artikel luidt als volgt: "De houders van een aanvullende vergunning klasse F1+ mogen op geen enkele manier reclame maken voor henzelf of voor de producten van kansspelen of weddenschappen die zij aanbieden op de spelersuitrusting en het spelersmateriaal van minderjarige sportploegen."

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Paragraaf 1, 1°, dient te worden herzien zodat het verboden wordt reclame te maken door het aanbrengen van de merknaam of het logo van de vergunninghouder op de sportkleding van minderjarige spelers.

2. De steller van het ontwerp dient te preciseren of de in paragraaf 1 bedoelde reclame mag worden gemaakt op een plaats waar een sport professioneel wordt beoefend, wanneer die plaats voorts ook wordt gebruikt door niet-professionele sportbeoefenaars.

Artikel 7

Op een vraag over de regel die stelt dat "[i]ndien de kansspelinrichting meer dan één voorgevel heeft, (...) de reclame [wordt] beperkt tot één voorgevel", heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "L'idée est de diminuer la visibilité et le matraquage publicitaire pour les jeux de hasard mais aussi d'avoir une égalité entre les différents opérateurs sur le marché car beaucoup n'ont qu'une seule façade."

De afdeling Wetgeving plaatst vraagtekens bij de toelaatbaarheid van die regel en vraagt zich in het bijzonder af of de regel die stelt dat reclame niet meer dan twintig vierkante meter mag beslaan, niet voldoende is om te verhinderen dat die reclame overdreven zichtbaar is.

Artikel 7 moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval herzien.

Artikel 8

De kansspelinrichtingen van klasse I worden in artikel 28 van de wet van 7 mei 1999 als volgt gedefinieerd:

> "inrichtingen waarin de door de Koning toegestane al dan niet automatische kansspelen worden geëxploiteerd en socio-culturele activiteiten zoals voorstellingen, tentoonstellingen, congressen en horeca-activiteiten worden georganiseerd."

Op een vraag over de bestaanbaarheid van artikel 8 van het ontwerp met artikel 28 van de wet van 7 mei 1999, in zoverre de ontworpen bepaling stelt dat de vergunninghouders A binnen in hun kansspelinrichting "uitsluitend voor de kansspelproducten die zij binnen hun kansspelinrichting aanbieden" reclame mogen maken, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Le présent arrêté royal, comme l'indique son intitulé, réglemente la publicité pour les jeux de hasard par les titulaires de licence visés à l'alinéa 1er, de l'article 1er. Il ne concerne dès lors pas la publicité éventuelle pour d'autres évènements socio-culturels qui seraient organisés dans un casino et qui n'aurait aucun lien avec les jeux de hasard.
>
> Dit kan mogelijks verduidelijkt worden in het verslag aan de Koning."

Die precisering moet in het verslag aan de Koning worden toegevoegd.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

Artikel 9

1. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in artikel 9 van het ontwerp ook melding moet worden gemaakt van productplaatsing in radioprogramma's die in het buitenland zijn opgenomen, indien die niet specifiek voor de Belgische markt bedoeld zijn.

2. Hoewel artikel 9 het heeft over "productplaatsing in televisieprogramma's",[20] plaatst het zijn definitie van het begrip "productplaatsing" daarentegen "in het kader van een programma of een door gebruikers gegenereerde video", hetgeen ruimer is dan alleen het televisieprogramma.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de strekking van de ontworpen bepaling moet worden verduidelijkt, zodat deze ook ondubbelzinnig slaat op productplaatsing in audiovisuele *content* in de ruime zin van het woord.

Artikel 11

1. De gemachtigde van de minister werd verzocht aan te tonen in welk opzicht zogenaamde risicospelers en jongeren beter beschermd zijn wanneer reclame met bewegende beelden op de website van de vergunninghouders wordt beperkt tot vijf seconden. Ze heeft de volgende toelichting gegeven:

> "Deze maatregel werd vooral genomen om een einde te stellen aan reclamespots en video's waarin een sfeer wordt gecreëerd die bijdraagt tot de normalisering van gokken. In dergelijke reclamespotjes wordt gokken dan ook meestal vergeleken met succes, vriendschap, plezier en winnen in de sport. Dit terwijl gokken toch een risicovolle bezigheid is. Vooral jongeren en kwetsbare personen zij[n] vatbaar voor dit soort van imagoreclame.
>
> Wanneer de bewegende beelden beperkt worden tot slechts 5 seconden, zullen de reclamespots zich beperken tot het in beeld brengen van de merknaam en het logo. Dit moet volstaan om spelers te kanaliseren naar het legale aanbod. Deze maatregel draagt bij tot het doel van dit KB."

Het verdient aanbeveling die elementen op te nemen in het verslag aan de Koning.

2. Punt 1° is zo gesteld dat elke vorm van interactie tussen de vergunninghouder bedoeld in artikel 1 en elke persoon die met die vergunninghouder in contact wil komen, verboden is. Gevraagd naar een rechtvaardiging van dat verbod op interactie in het licht van het doel dat de ontworpen regeling nastreeft, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "L'interdiction de l'interaction est surtout importante dans le cadre des médias sociaux mais dans un souci de cohérence et d'égalité, cela a également été prévu pour les sites internet.
>
> L'idée est de ne pas entretenir une relation avec le joueur et l'envie de jouer.

[20] Dit impliceert dus: enkel en alleen in televisieprogramma's.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

De maatregel werd vooral genomen omwille van de sociale media en heeft vooral als doel, zoals toegelicht in het verslag aan de Koning, om te vermijden dat reclameboodschappen, video's, e.a. worden geliket, ge-retweet, gedeeld, …. Le fait de ne pas autorisé ce genre d'interaction permet d'éviter qu'avec un seul message sur le média social atteignent au final un groupe d'individus beaucoup plus large, notamment via le partage du message. Deze maatregel zorgt ervoor dat enkel de personen die actief op zoek zijn naar informatie over kansspelen en dus de sociale media account van de gokoperator volgen, geconfronteerd worden met reclameboodschappen en nieuwsberichten over gokken. Hierdoor zal de visibiliteit van gokken afnemen.

Pour les médias sociaux, l'objectif est également d'éviter que des influenceurs, très populaires chez les jeunes, fassent de la publicité pour les jeux de hasard.

Uiteraard is het verbod op interactie enkel van toepassing op interactie met betrekking tot de reclameboodschappen an sich. Het gaat niet over een verbod om met de speler in interactie te treden over andere zaken dan louter reclame. Het is een gokoperator toegestaan om met zijn klant te communiceren en het moet een klant toegestaan zijn om technische ondersteuning in te roepen, een klacht in te dienen, een vraag te stellen, e.a. Dit moet mogelijks verduidelijkt worden in het ontwerp."

Gelet op dat antwoord dient punt 1° zo te worden aangepast dat de draagwijdte van het beoogde verbod op interactie duidelijker naar voren komt, bijvoorbeeld door *in fine* de woorden "in het kader van die reclame" toe te voegen.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 12, 1°, van het ontwerp.

Artikel 21

1. De gemachtigde van de minister heeft het volgende gesteld:

"Le projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme IIbis, déposé à la chambre le 27 juillet 2022, étend le champ d'application de l'article 15/3 et 64, de la loi sur les jeux de hasard à l'article 61, alinéa 2 de la loi même loi."

Gesteld dat dit wetsontwerp wordt aangenomen zou in artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 inzonderheid moeten worden bepaald dat de daders van inbreuken op de bepalingen van artikel 61, tweede lid, strafrechtelijk gestraft worden.

2. Aangezien dat wetsontwerp evenwel nog niet is aangenomen, en voorts in de veronderstelling dat de voorliggende bepaling nuttig is, gelet op het ontworpen artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, is er op dit ogenblik geen enkele rechtsgrond voorhanden op basis waarvan het ontworpen besluit enige regel van tenuitvoerlegging zou kunnen vaststellen.

Artikel 21 moet worden weggelaten.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡

3. Nu reeds wordt de steller van het ontwerp geattendeerd op het voorbehoud dat moet worden gemaakt wat betreft het principe zelf van gevangenisstraffen die van toepassing zouden zijn op inbreuken op de regels waarin het voorliggende ontwerp voorziet.[21]

Artikel 24

1. In het tweede lid staat dat de reclamecontracten blijven gelden "voor zover deze vergunninghouders voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikelen 13 tot en met 20 van dit besluit", en dit gedurende een overgangsperiode tot 1 oktober 2023.

De verplichting tot naleving van artikel 17 van het ontwerp brengt mee dat elk met een reclamebureau gesloten contract dat impliceert dat men een beroep doet op natuurlijke personen of fictieve personages of gebruikmaakt van de stem van bekende natuurlijke personen of bekende fictieve personages, ongeldig wordt op de datum van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

Teneinde aan de ontworpen overgangsbepaling een effectieve strekking te verlenen, zou artikel 17 moeten worden uitgesloten van de bepalingen waarnaar de vergunninghouders zich moeten gedragen zodra het besluit in werking getreden is.

2. Uit de combinatie van de artikelen 17 en 24 vloeit voort dat de verbodsbepaling die vervat ligt in het eerstgenoemde artikel in de toekomst niet van toepassing zal zijn op de logo's die al bestaan op de dag waarop het voorliggende besluit wordt bekendgemaakt, en dit zonder beperking in de tijd. De steller van het ontwerp moet kunnen aantonen[22] dat de ontstentenis van die beperking en het daaruit voortvloeiende blijvende verschil in behandeling tussen vergunninghouders, steunt op een objectieve en redelijke verantwoording in het licht van het doel dat met het ontworpen besluit wordt nagestreefd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[21] Zie in dat verband advies 69.974/1/V van 6 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaams Gewest van 4 februari 2022 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft een strafverzwaring', *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 960/1, 15-22; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69974.pdf, en advies 52.414/2 van 14 januari 2013 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 15 april 1958 betreffende de publiciteit inzake tandverzorging met het oog op een duidelijk verbod op reclame voor tandheelkundige esthetische ingrepen en met het oog op een aanpassing van de straffen aan de huidige normen' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1297/2, 1-15 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52414.pdf.

[22] De bespreking van de artikelen bevat geen rechtvaardiging in dat verband.

‡LW-CFKWJEIAJ-HCBJAMR‡