



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.906/2/V
du 30 juillet 2026

advies 79.906/2/V
van 30 juli 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les contours de l'activité
complémentaire et les
conditions spécifiques
auxquelles les libraires doivent
satisfaire pour l'engagement
de paris'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van
de omschrijving van de
nevenactiviteit en de nadere
voorwaarden die de
dagbladhandelaars moeten
naleven voor de aanneming
van weddenschappen'

Le 24 juillet 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Économie et de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté royal 'fixant les contours de l'activité complémentaire et les conditions spécifiques auxquelles les libraires doivent satisfaire pour l'engagement de paris'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 29 juillet 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillères d'État, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2026.

*

Op 24 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Werk, Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit en de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van weddenschappen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 29 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, en Béatrice DRAPIER FACCO, 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 Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2026.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« De hoogdringendheid van deze aanvraag wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat er ingevolge arrest nr. 265.529 van de Raad van State, waarbij het koninklijk besluit van 17 februari 2022 tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door boekhandelaars werd vernietigd, een leemte bestaat in de reglementering die van toepassing is op dagbladhandelaars die als nevenactiviteit weddenschappen aannemen. Als gevolg van deze vernietiging kunnen de dagbladhandelaars geen vergunningen van klasse F2 meer aanvragen of verlengen, waardoor zij een groot deel van hun inkomsten dreigen te verliezen. Zij riskeren ook mogelijke sancties indien zij zonder geldige vergunning doorgaan met het aanbieden van weddenschappen. Dit koninklijk besluit moet dus zo snel mogelijk in werking treden om een einde te maken aan deze rechtsonzekerheid.

Bovendien werd de bevoegdheid inzake kansspelen – overeenkomstig het regeerakkoord en krachtens de wet tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers – officieel overgedragen van de Federale Overheidsdienst Justitie naar de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en bijgevolg de Minister van Economie. Sinds het officieel van kracht worden van deze bevoegdheidsoverdracht op 1 juni 2026, is dit herstelontwerp van koninklijk besluit met de hoogste prioriteit behandeld om de rechtszekerheid en de continuïteit te garanderen ».

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', « la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis est reproduite dans le préambule de l'arrêté ».

En l'espèce, cette exigence n'est pas respectée. Le préambule sera par conséquent complété en ce sens.

*

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

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

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 43/4, § 5, 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' dispose :

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

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

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les contours de l'activité complémentaire et les conditions spécifiques auxquelles les libraires doivent satisfaire pour l'engagement de ces paris. Ils doivent disposer d'une licence de classe F2 ; ».

Le projet vise notamment à mettre en œuvre cette habilitation en déterminant les « contours de l'activité complémentaire et les conditions spécifiques auxquelles doivent satisfaire les libraires pour l'engagement de [...] paris »¹. L'objet de la réglementation en projet étant de soumettre une activité de services à autorisation et de fixer les conditions de cette autorisation, l'arrêté royal à l'examen constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services garanties par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'auteur du projet doit donc être en mesure, compte tenu de la jurisprudence européenne y relative², de justifier chacune des atteintes portées par le projet aux libertés garanties par le droit européen et d'établir qu'elles sont effectivement propres à garantir la réalisation de l'objectif invoqué de la protection des joueurs, et ce par des moyens proportionnés, cohérents et systématiques³.

À cet égard, outre les éléments de justification qui figurent déjà dans le rapport au Roi, la déléguée a apporté les précisions suivantes, s'agissant du critère relatif à la part du chiffre d'affaires annuel⁴ :

« De keuze voor een grens van 20 % jaaromzet uit de aanneming van weddenschappen houdt rekening met de economische structuur van de hedendaagse pers- en boekhandel. De exploitatie van deze ondernemingen steunt op een gediversifieerd aanbod, bestaande uit de verkoop van pers en lectuur, een aanvullend retailaanbod, diverse buurt- en dienstverlening, recreatieve producten en kansspelen. Sportweddenschappen vormen binnen dit geheel slechts één onderdeel van het totale aanbod. Door de omzet uit sportweddenschappen te beperken tot maximaal 20 % van de totale jaaromzet, wordt gewaarborgd dat minstens 80 % van de omzet afkomstig blijft uit de overige activiteiten

¹ Il fait suite à l'annulation de l'arrêté royal du 17 février 2022 'fixant les contours de l'activité complémentaire exercée par les libraires' par l'arrêt du Conseil d'État n° 265.529 du 22 janvier 2026.

² C.J., arrêt *Unibet International Ltd*, 22 juin 2017, C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, points 32 à 40.

³ Voir en ce sens l'avis 70.974/4 donné le 10 février 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 février 2022.

⁴ Article 4, 3°, en projet de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 'déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV' (article 2 du projet).

van de onderneming. Op die manier behouden sportweddenschappen een duidelijk accessoir karakter en wordt verzekerd dat de economische kern van de onderneming bij haar overige activiteiten blijft liggen ».

Ces éléments figureront utilement dans le rapport au Roi. Celui-ci gagnerait en outre à justifier plus avant le choix d'un montant maximal de 250.000 euros pour le total des mises pour les paris ⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, compte tenu des dispositions qui figurent au chapitre 2, il y a lieu de viser également l'article 43/7 au titre de fondement juridique.

DISPOSITIF

Article 4

De l'accord de la déléguée, à l'article 2, § 2, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 'concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité' (ci-après : l'« arrêté royal du 22 décembre 2010 (II) »), il y a lieu d'écrire « ne dépasse pas vingt pour cent du chiffre d'affaires total ».

ANNEXE

De l'accord de la déléguée, à l'annexe IV à l'arrêté royal du 22 décembre 2010 (II) en projet, le point 2 de l'« Avis du Bourgmestre sur les libraires » sera rédigé comme suit, de manière à se conformer au prescrit de l'article 7, alinéa 3, nouveau, de l'arrêté royal du 27 février 2023 :

« 2. que l'engagement de paris est une activité complémentaire de la librairie et que la publicité placée, tant du côté rue que dans l'espace commercial même, n'est axée sur l'engagement de paris que pour maximum un cinquième (1/5^{ème}) et n'occupe pas plus de trois mètres carrés (3 m²) au total ; ».

*

⁵ Article 4, 2°, en projet de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 (article 2 du projet).

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“De hoogdringendheid van deze aanvraag wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat er ingevolge arrest nr. 265.529 van de Raad van State, waarbij het koninklijk besluit van 17 februari 2022 tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door boekhandelaars werd vernietigd, een leemte bestaat in de reglementering die van toepassing is op dagbladhandelaars die als nevenactiviteit weddenschappen aannemen. Als gevolg van deze vernietiging kunnen de dagbladhandelaars geen vergunningen van klasse F2 meer aanvragen of verlengen, waardoor zij een groot deel van hun inkomsten dreigen te verliezen. Zij riskeren ook mogelijke sancties indien zij zonder geldige vergunning doorgaan met het aanbieden van weddenschappen. Dit koninklijk besluit moet dus zo snel mogelijk in werking treden om een einde te maken aan deze rechtsonzekerheid.

Bovendien werd de bevoegdheid inzake kansspelen – overeenkomstig het regeerakkoord en krachtens de wet tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers – officieel overgedragen van de Federale Overheidsdienst Justitie naar de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en bijgevolg de Minister van Economie. Sinds het officieel van kracht worden van deze bevoegdheidsoverdracht op 1 juni 2026, is dit herstelontwerp van koninklijk besluit met de hoogste prioriteit behandeld om de rechtszekerheid en de continuïteit te garanderen.”

Krachtens artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ “wordt de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit overgenomen”.

In casu is aan dat vereiste niet voldaan. De aanhef moet bijgevolg in die zin worden aangevuld.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 43/4, § 5, 1°, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ luidt als volgt:

“Buiten voormelde kansspelinrichtingen klasse IV mogen tevens worden aangenomen:

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

De Koning bepaalt bij een in de Ministerraad overlegd besluit de omschrijving van de nevenactiviteit en de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Zij dienen te beschikken over een vergunning klasse F2;”.

Het ontwerp strekt inzonderheid tot tenuitvoerlegging van deze machtiging door het vaststellen van de “omschrijving van de nevenactiviteit en de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van weddenschappen”¹ Doordat de ontworpen regeling ertoe strekt een dienstenactiviteit vergunningsplichtig te maken en de voorwaarden voor die vergunning vast te stellen, vormt voorliggend koninklijk besluit een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrije verkeer van diensten, die door de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewaarborgd worden. Gelet op de voornoemde Europese rechtspraak² dient de steller van het ontwerp dus in staat te zijn een verantwoording te geven voor elke aantasting, door het ontwerp, van de vrijheden die door het Europees recht in verband daarmee gewaarborgd worden en moet hij kunnen aantonen dat de verwezenlijking van de aangevoerde doelstelling, namelijk de bescherming van de spelers, daardoor daadwerkelijk gegarandeerd kan worden, en wel door proportionele, samenhangende en stelselmatige middelen³.

In dit verband heeft de gemachtigde, naast de elementen ter rechtvaardiging die reeds opgenomen zijn in het verslag aan de Koning, de volgende verduidelijkingen gegeven met betrekking tot het criterium inzake het deel van de jaaromzet:⁴

“De keuze voor een grens van 20 % jaaromzet uit de aanneming van weddenschappen houdt rekening met de economische structuur van de hedendaagse pers- en boekhandel. De exploitatie van deze ondernemingen steunt op een gediversifieerd aanbod, bestaande uit de verkoop van pers en lectuur, een aanvullend retailaanbod, diverse

¹ Het volgt op de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 17 februari 2022 ‘tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door boekhandelaars’ bij arrest nr. 265.529 van de Raad van State van 22 januari 2026.

² HvJ 22 juni 2017, C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, *Unibet International Ltd*, punten 32 tot 40.

³ Zie in die zin advies 70.974/4 van 10 februari 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 17 februari 2022.

⁴ Ontworpen artikel 4, 3°, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV’ (artikel 2 van het ontwerp).

buurt- en dienstverlening, recreatieve producten en kansspelen. Sportweddenschappen vormen binnen dit geheel slechts één onderdeel van het totale aanbod. Door de omzet uit sportweddenschappen te beperken tot maximaal 20 % van de totale jaaromzet, wordt gewaarborgd dat minstens 80 % van de omzet afkomstig blijft uit de overige activiteiten van de onderneming. Op die manier behouden sportweddenschappen een duidelijk accessoir karakter en wordt verzekerd dat de economische kern van de onderneming bij haar overige activiteiten blijft liggen.”

Het verdient aanbeveling die uitleg op te nemen in het verslag aan de Koning. Bovendien zou in het verslag ook beter verantwoord moeten worden waarom gekozen is voor een maximumbedrag van 250.000 euro voor de totale inzetten van weddenschappen.⁵

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Rekening houdend met de bepalingen in hoofdstuk 2 dient in het eerste lid als rechtsgrond eveneens artikel 43/7 vermeld te worden.

DISPOSITIEF

Artikel 4

De gemachtigde is het ermee eens dat in het ontworpen artikel 2, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding’ (hierna: het “koninklijk besluit van 22 december 2010 (II)”) geschreven wordt “niet meer bedraagt dan twintig procent van de totale omzet”.

BIJLAGE

De gemachtigde is het ermee eens dat in de ontworpen bijlage IV bij het koninklijk besluit van 22 december 2010 (II) punt 2 van het “Advies burgemeester inzake dagbladhandelaars”, opdat het overeenstemt met het bepaalde in het nieuwe artikel 7, derde lid, van het koninklijk besluit van 27 februari 2023, gesteld moet worden als volgt:

⁵ Ontworpen artikel 4, 2°, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 (artikel 2 van het ontwerp).

“2. dat de aanname van weddenschappen een nevenactiviteit is van de dagbladhandel en dat de aangebrachte reclame, zowel langs de straatzijde als in de winkelruimte zelf, voor maximaal een vijfde (1/5) op de aanneming van weddenschappen is gericht en in totaal niet meer dan drie vierkante meter (3 m²) in beslag neemt;”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX