

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 221.834 van 20 december 2012

in de zaak A. 198.945/VII-37.976.

In zake : Sonja VLASSELAERTS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat René Verstringhe en tevens door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
2. de KANSSPELCOMMISSIE BIJ DE FEDERALE
OVERHEIDSDIENST JUSTITIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Jonas Riemslagh
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6, bus 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 januari 2011, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 10 november
2010 waarbij aan Sonja Vlasselaerts de hernieuwing wordt geweigerd van de
vergunning voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse III, gelegen aan
de Botestraat 10 te Wondelgem.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 213.490 van 26 mei 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 mei 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Barbara Naesens, die loco advocaten René Verstringhe en Paul Aerts verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Patrick Vandendael, die loco advocaten Dirk Van Heuven en Jonas Riemslagh verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekster is uitbaatster van het café "Hof van Vlaanderen", gevestigd aan de Botestraat 10 te Wondelgem.

Zij heeft op 9 november 2005 een vergunning verkregen voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse III. De geldigheidstermijn van deze vergunning bedraagt vijf jaar.

3.2. Op 17 maart 2010 wordt tijdens een plaatscontrole vastgesteld dat in een achterzaaltje van het café een pokertoernooi met inzet aan de gang is. In het rapport van vaststellingen staat het volgende te lezen :

"De drankgelegenheid Hof van Vlaanderen is in het bezit van een vergunning klasse C23584, toegekend aan VLASSELAERTS Sonia, 21/04/1956.

Tijdens de controle stellen wij vast dat in een achterzaaltje een pokertornooi aan de gang is, waarbij voor reëel geld wordt gespeeld. De inzet om in het spel te komen, bedraagt 25,00 EUR. Uit de verklaringen blijkt dat er geen mogelijkheid tot rebuy is.

De uitbater, zijnde de vergunninghouder C stelt het zaaltje ter beschikking. Mevr. VLASSELAERTS verklaart niet op de hoogte te zijn van het feit dat er in het achterzaaltje werd gepokerd. Op haar kalender staat ingeschreven dat de zaal was gereserveerd voor een vergadering.

Alle spelers worden verhoord door de politie Gent. Voor alle spelers wordt op kantoor nagekeken of zij bij de kansspelcommissie gekend zijn. De genaamde HERBOSCH Kristof, °08/02/1980 vroeg vrijwillig een verbod tot toegang in de speelautomatenhallen en casino's aan en dit sinds 29.12.2005".

3.3. De Kansspelcommissie deelt op 14 september 2010 haar voornemen mee om over te gaan tot de weigering van de hernieuwing van de vergunning.

3.4. Op 10 november 2010 wordt de verzoekster bij monde van haar raadsman gehoord. Hij voert onder meer aan dat zijn cliënte niet wist dat de zaal zou worden gebruikt voor de organisatie van een pokertoernooi.

3.5. Op 10 november 2010 neemt de Kansspelcommissie de thans bestreden beslissing waarbij de hernieuwing van de kansspelvergunning van de verzoekster wordt geweigerd. Die beslissing steunt in wezen op de volgende overwegingen :

"Overwegende dat de aanvrager de verantwoordelijkheid draagt voor hetgeen zich in de exploitatiezetel afspeelt;

Overwegende dat de aanvrager de locatie waar het pokertornooi werd georganiseerd ter beschikking stelde; dat de aanvrager inkomsten heeft verworven uit de drank die tijdens dit pokertornooi werd genuttigd;

Overwegende dat het de plicht is van de aanvrager om controle uit te oefenen op de activiteiten die zich afspelen in de exploitatiezetel; dat de aanvrager deze controlefunctie bij afwezigheid dient te delegeren aan het personeel met dien verstande dat de aanvrager steeds de eindverantwoordelijkheid draagt;

Overwegende dat de aanvrager zich, om een vergunning te kunnen verkrijgen, dient te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie; dat het toelaten van een pokertornooi in een kansspelinrichting klasse III niet overeenstemt met gedrag dat beantwoordt aan de vereisten van de functie; dat een vergunninghouder die niet voldoet aan de vereisten van de functie geen vergunning klasse C kan behouden;

Overwegende dat aldus geen hernieuwing van de vergunning klasse C kan worden toegekend aan de aanvrager".

IV. Aanduiding van de verwerende partijen

Standpunt van de partijen

4.1. De eerste verwerende partij vraagt buiten de zaak te worden gesteld omdat de bestreden beslissing niet genomen is door de minister van Justitie, noch door een dienst die rechtstreeks onder zijn bevoegdheid valt, maar door de Kansspelcommissie die over een substantiële mate van autonomie beschikt. Zij verwijst desbetreffend naar "de praktijk voor de Franstalige kamers", inzonderheid naar het arrest van de Raad van State nr. 191.597 van 18 maart 2009.

"Desnoods", aldus de memorie van antwoord, dient de zaak voorgelegd te worden aan de "algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak overeenkomstig artikel 92 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, teneinde eenheid van rechtspraak te verwezenlijken".

4.2. De verzoekster stelt in haar memorie van wederantwoord dat de Kansspelcommissie onder de bevoegdheid valt van de Belgische Staat en dat in de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna : kansspelwet) nergens is bepaald dat de verantwoordelijkheid van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, zou worden uitgeschakeld omwille van de beweerde substantiële mate van autonomie van de Kansspelcommissie.

4.3. In hun laatste memorie benadrukken de verwerende partijen dat de minister van Justitie op geen enkel ogenblik bij het nemen van de bestreden beslissing werd betrokken en dat de Kansspelcommissie in verregaande mate haar eigen budget beheert waardoor er geen enkele reden bestaat om aan te nemen dat de commissie de kosten die door de Raad van State gebeurlijk te haren laste worden gelegd niet zou vergoeden. Zij laken dat de mede aanduiding van de Belgische Staat als verwerende partij administratieve belastingen creëert, alsook een bijkomende verdedigingskost.

Beoordeling

5. De tweede verwerende partij is een orgaan van de Belgische Staat die als zodanig onder de Federale Overheidsdienst Justitie ressorteert. Zij heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. De aan de Kansspelcommissie toegeschreven substantiële mate van autonomie, ook op het vlak van budgetbeheer, doet aan deze vaststelling geen afbreuk.

In die omstandigheden wordt de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, terecht aangewezen om als verwerende partij op te treden in een beroep dat gericht is tegen een bestuurshandeling die van één van zijn organen uitgaat en waarvoor hij als rechtspersoon de volle verantwoordelijkheid draagt.

Op de suggestie om de zaak overeenkomstig artikel 92 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak voor te leggen, wordt niet ingegaan. De door de verwerende partijen opgeworpen rechtsvraag betreft een loutere procedurekwestie die geen enkele invloed heeft op de uitkomst van voorliggend geding en evenmin valt in te zien welk onoverkomelijk nadeel de tweede verwerende partij ondervindt door de, in haar ogen overbodige, aanwijzing van de Belgische Staat om mede het verweer te voeren.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

6. De verwerende partijen werpen op dat het beroep onontvankelijk is omdat in het verzoekschrift geen ondernemingsnummer wordt vermeld.

7. De verzoekster repliceert dat het ondernemingsnummer in haar memorie van wederantwoord wordt vermeld.

Beoordeling

8. Artikel 14 van de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, luidt als volgt :

"Elk op verzoek van een handels- of ambachtsonderneming betekend deurwaardersexploot vermeldt steeds het ondernemingsnummer.

Bij gebreke aan vermelding van het ondernemingsnummer op het deurwaardersexploot, verleent de rechtbank uitstel aan de handels- of ambachtsonderneming om haar inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen op de datum van het inleiden van de vordering te bewijzen.

Indien de handels- of ambachtsonderneming haar inschrijving in deze hoedanigheid in de Kruispuntbank van Ondernemingen op de datum van het inleiden van haar vordering niet bewijst binnen de door de rechtbank gestelde termijn of indien blijkt dat de onderneming niet ingeschreven is in de Kruispuntbank van Ondernemingen, verklaart de rechtbank de vordering van ambtswege onontvankelijk.

Indien de handels- of ambachtsonderneming wel in deze hoedanigheid is ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen, maar haar vordering gebaseerd is op een activiteit waarvoor de onderneming op de datum van de inleiding van de vordering niet is ingeschreven of die niet valt onder het maatschappelijk doel waarvoor de onderneming op deze datum is ingeschreven, is de vordering van die onderneming eveneens onontvankelijk. De onontvankelijkheid is evenwel gedekt, indien de onontvankelijkheid niet voor elke andere exceptie of verweermiddel wordt ingeroepen".

9. Uit de voormelde bepaling blijkt dat het niet-vermelden van het ondernemingsnummer in het verzoekschrift niet de onontvankelijkheid van het beroep tot gevolg heeft, indien de verzoekende partij het bewijs bijbrengt dat zij op de datum van het inleiden van de vordering in de Kruispuntbank van Ondernemingen was ingeschreven. Te dezen volstaat de niet-betwiste vermelding van het ondernemingsnummer in de memorie van wederantwoord.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

10. De verzoekster roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 21, 41 en 42 van de kansspelwet, van het koninklijk besluit van 20 juni 2002 betreffende de sancties die de kansspelcommissie kan opleggen

(hierna : koninklijk besluit van 20 juni 2002), van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, van het vertrouwens-, het redelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel en van de motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen dat de Kansspelcommissie niet onmiddellijk is opgetreden na de feiten van 17 maart 2010, dat zij derhalve in de veronderstelling verkeerde dat de Kansspelcommissie terecht had geoordeeld dat haar geen enkele schuld trof, dat zij nadien een hernieuwingsdocument heeft ontvangen teneinde het verval van de vergunning klasse C te voorkomen, dat de weigering van de hernieuwing van de vergunning op grond van de aan de vergunninghouder ten laste gelegde feiten, nergens in artikel 21 van de kansspelwet en de uitvoeringsbesluiten ervan voorzien is, dat overeenkomstig het beginsel "*nulla poena sine lege*" en het rechtszekerheidsbeginsel geen straf kan worden opgelegd zonder een wetsbepaling, dat bovendien uit het activiteitenverslag van de Kansspelcommissie 2004 blijkt dat zij het noodzakelijk heeft geacht een leidraad op te stellen die rekening houdt met verzachtende of verzwarende omstandigheden, dat zelfs indien de bestreden beslissing zou kunnen worden gelijkgesteld met de intrekking van een vergunning, wat evenwel uit geen enkele wettelijke bepaling blijkt, dan nog de commissie haar eigen regelgeving niet heeft gevolgd en dat nergens in de motieven van de bestreden beslissing wordt aangegeven op grond van welke bepaling de bestreden beslissing als sanctie werd genomen en op grond van welke bepalingen geen rekening werd gehouden met de verzachtende omstandigheden.

11. De verwerende partijen antwoorden dat geen specifieke sanctieprocedure werd gestart omdat dergelijke procedure temporeel zou samenvallen met de beoordeling van de hernieuwingsaanvraag, dat de Kansspelcommissie echter wel met kwestieuze feiten rekening heeft gehouden bij de beoordeling van deze aanvraag, dat dergelijke handelwijze door geen enkele wetsbepaling wordt verboden, dat op grond van de artikelen 40 en 41 van de kansspelwet de Kansspelcommissie hoe dan ook de verplichting heeft om na te gaan of de verzoekster beantwoordde aan de vereisten van de functie en derhalve

de feiten van 17 maart 2010 in aanmerking kon nemen, dat zulks niet anders zou zijn geweest indien er tegen de verzoekster een sanctieprocedure zou zijn gevoerd, dat de Kansspelcommissie bij elke hernieuwingsaanvraag kan overgaan tot een controle van de wettelijke voorwaarden, dat in het aangehaalde activiteitenverslag wordt vermeld dat "deze rechtspraak (...) louter een informatieve waarde (heeft)" en dat "telkens als de commissie een dossier afzonderlijk onderzoekt, (...) zij (kan) afwijken van de krachtlijnen die voortvloeien uit de analyse van de sancties die zij toepast", dat de verzoekster niet in redelijkheid kan beweren dat zij er rechtmatig mocht op vertrouwen dat slechts een lichte sanctie zou worden uitgesproken, dat het houden van een niet-vergund pokerspel met reële geldelijke inzet verboden is door de kansspelwet en dat wanneer dergelijk pokerspel plaatsvindt in het café van de vergunninghouder, deze de vereisten van de functie niet naleeft.

12. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekster dat uit de opeenvolging van de feiten blijkt dat de Kansspelcommissie tot de weigering van de hernieuwing van de vergunning klasse C heeft beslist op grond van de beweerde feitelijkheden van 17 maart 2010, dat die weigering van de vergunning duidelijk als een sanctie wordt aanzien, dat dergelijke sanctie niet alleen in de wet niet is voorzien maar ook veel strenger is dan het bepaalde van artikel 21 van de kansspelwet en dat op geen enkele wijze rekening werd gehouden met verzachtende of verzwarende omstandigheden.

13. De verzoekster benadrukt in haar laatste memorie andermaal dat de bestreden beslissing op een verdoken wijze een sanctie inhoudt voor de feiten die op 17 maart 2010 werden vastgesteld.

Beoordeling

14. Luidens artikel 21, punt 2, van de kansspelwet, zoals van toepassing op voorliggend geding, kan de Kansspelcommissie "bij gemotiveerde beslissing en op de wijze die de Koning bepaalt, de waarschuwingen uitspreken, de vergunning voor een bepaalde tijd schorsen of intrekken en een voorlopig of

definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen opleggen ingeval de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten niet worden nageleefd".

Het bestreden besluit vindt geen grondslag in voormelde bepaling, maar wel in de artikelen 21, punt 1, en 25, punt 3, van de kansspelwet. Op grond van die bepalingen is de Kansspelcommissie bevoegd om bij gemotiveerde beslissing uitspraak te doen over een vergunningsaanvraag voor de (verdere) exploitatie van een kansspelinrichting. De vergunning klasse C staat voor hernieuwbare periodes van vijf jaar, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de exploitatie toe van een kansspelinrichting klasse III of drankgelegenheden. De Kansspelcommissie kan dergelijke vergunning ook weigeren, zoals te dezen het geval is. De deugdelijkheid van de motieven waarop de bestreden beslissing is gestoeld, wordt hierna beoordeeld.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

15. In een tweede middel voert de verzoekster de schending aan van de artikelen 39, 40, 41, 42 en 43 van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), van het gelijkheidsbeginsel en van de motiveringsverplichting als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat ingevolge artikel 41 van de kansspelwet de aanvrager van een vergunning klasse C zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie, dat de Kansspelcommissie die verplichting in haar activiteitenverslag 2005 invult door te gebieden dat "de aanvrager niet mag zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van 6 maanden tijdens de laatste drie jaar, noch mag zijn veroordeeld wegens een misdrijf inzake

kansspelen" en dat zij, zoals blijkt uit het bewijs van goed gedrag en zeden, niet werd veroordeeld wegens een misdrijf inzake kansspelen. Daarenboven wijst de verzoekster erop dat tijdens de parlementaire totstandkoming van de kansspelwet werd verklaard dat het ontoelaatbaar is dat de Kansspelcommissie de kandidaat-exploitant, naast de voorwaarden die in de ontworpen wet worden gesteld, nog aanvullende voorwaarden zou opleggen.

16. De verwerende partijen antwoorden dat de verzoekster niet in redelijkheid kan beweren dat de vereisten van de functie zoals bepaald in artikel 41 van de kansspelwet niet impliceren dat een vergunninghouder zich dient te houden aan de bepalingen van de kansspelwet, dat het organiseren van een niet-vergund pokerspel door de kansspelwet verboden is, dat de verwijzing naar het activiteitenverslag 2005 niet dienstig is, dat de in het verslag uitgedrukte interpretatie, die geen normatieve waarde heeft, enkel nuttig is indien het gaat om een nieuwe vergunningsaanvrager, dat in zulk geval de Kansspelcommissie immers geen enkel ander objectief criterium heeft om de vereisten van de functie te beoordelen, dat dit anders is wanneer het de houder van een vergunning betreft, dat in dit laatste geval vanzelfsprekend ook rekening moet worden gehouden met het feit of de vergunninghouder al dan niet de vereisten van de functie heeft nageleefd en dat de Kansspelcommissie als zorgvuldig handelende overheid rekening dient te houden met alle feiten die haar bekend zijn.

17. In haar memorie van wederantwoord beklemtoont de verzoekster dat het bijzonder eigenaardig is dat de Kansspelcommissie in haar activiteitenverslag een algemene leidraad geeft voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid en tegelijk daarvan kan afwijken in een concrete zaak, dat de Kansspelcommissie te dezen niet aangeeft waarom aan de vereisten van de functie een andere invulling moet worden gegeven, dat de bewering dat genoemde leidraad enkel geldt voor nieuwe vergunningaanvragers op geen enkele wetsbepaling of standpunt van de Kansspelcommissie is gesteund, dat de interpretatie waarop de bestreden beslissing stoelt in strijd is met wat de wetgever voor ogen had en dat een andere invulling van de vereisten van de functie niets

anders is dan het instellen van een door de kansspelwet en het gelijkheidsbeginsel verboden aanvullende voorwaarde.

18. In haar laatste memorie handhaaft de verzoekster haar standpunten door er op te wijzen dat de kansspelwet geen onderscheid maakt tussen een eerste aanvraag en een hernieuwingsaanvraag, dat de vereisten van de functie in de beide gevallen dezelfde zijn en dat de Kansspelcommissie bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen het gelijkheidsbeginsel dient te eerbiedigen. Met betrekking tot de feiten die haar worden verweten, beklemtoont zij niet de organisator te zijn van het pokertoernooi en evenmin op de hoogte te zijn geweest van de gokverslaving van één van de deelnemers.

Beoordeling

19. Om een vergunning klasse C te kunnen verkrijgen of hernieuwd te zien, moet ingevolge artikel 41 van de kansspelwet, de aanvrager zich gedragen "op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie".

Aangezien de Kansspelcommissie op grond van artikel 20, tweede lid, van de kansspelwet onder meer als opdracht heeft om de toepassing en de naleving van de wet en haar uitvoeringsbesluiten te controleren, is haar ook de bevoegdheid toevertrouwd om in het kader van de vergunningverlening erover te waken dat de doelstellingen van de wet, met name de sociale bescherming en het tegengaan van mogelijke en ongewenste neveneffecten zoals spelverslaving, witwassen van geld, criminaliteit, financiële en fiscale fraude, worden geëerbiedigd.

De feiten die aanleiding hebben gegeven tot de weigering om de vergunning van de verzoekster te hernieuwen, houden ontegenzeggelijk verband met voormelde doelstellingen. De bestreden beslissing steunt immers op de vaststelling dat in verzoeksters inrichting een illegaal pokertoernooi met inzet heeft plaatsgevonden waarbij een persoon met een gokverslaving aanwezig was. Noch

de verzoekster, noch de inrichter van het toernooi had de vereiste toelating of vergunning om dit kansspel te organiseren. De Kansspelcommissie kon deze feiten terecht betrekken bij de beoordeling van de hernieuwingsaanvraag en op grond daarvan de vergunning weigeren.

20. De beschouwingen die in de jaarverslagen van de Kansspelcommissie worden gewijd aan de concrete invulling van de vereisten van de functie, hebben geen verordenend karakter. Ze verhinderen evenmin dat het aan de Kansspelcommissie toekomt om in het kader van de beoordeling van een individuele vergunningsaanvraag kennis te nemen van alle relevante feiten eigen aan de zaak en deze, mits inachtneming van de geldende reglementering, discretionair te beoordelen.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

21. In een derde middel voert de verzoekster de schending aan van de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 20 juni 2002, van het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel en van de motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekster zet uiteen dat overeenkomstig artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 juni 2002 in een aangetekend schrijven alle ten laste gelegde feiten moeten worden vermeld, dat in de brief van 14 september 2010 enkel gesteld wordt dat "op 17 maart 2010 (...) de Kansspelcommissie, in samenwerking met de lokale politie Gent vast(stelde) dat er in het achterzaaltje van uw drankgelegenheid een illegaal pokertornooi aan de gang was", dat evenwel nergens wordt vermeld welke feiten haar ten laste worden gelegd en dat zij op 15 september 2010 een aangetekend schrijven heeft ontvangen waarbij werd

meegedeeld dat het dossier kon worden ingezien tot 1 oktober 2010 zodat zij, in strijd met artikel 2 van het genoemde koninklijk besluit, slechts over dertien werkdagen beschikte om het dossier in te kijken.

22. De verwerende partijen antwoorden dat het koninklijk besluit van 20 juni 2002 niet van toepassing is op de voorliggende zaak, dat er immers geen sanctieprocedure tegen de verzoekster werd gevoerd, dat de brief van 14 september 2010 op afdoende wijze de feiten vermeldt die aan de verzoekster worden tegengeworpen en dat zij over een voldoende termijn beschikte om het dossier te raadplegen.

In ondergeschikte orde werpen de verwerende partijen op dat de verzoekster geen belang heeft bij het middel omdat zij de ten laste gelegde feiten kent, het dossier heeft kunnen inkijken, bijstand kreeg van een advocaat en werd gehoord. Nog meer ondergeschikt merken zij op dat de verzoekster nooit melding heeft gemaakt van de vermeende schendingen en dat nergens wordt aangegeven waarom volgens haar het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel en de motiveringsplicht zijn geschonden.

23. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekster toe dat het niet volstaat te poneren dat de bestreden beslissing steunt op artikel 25 van de kansspelwet, dat in het eerste middel wordt aangetoond dat de weigering van de hernieuwing van de vergunning bedoeld is als sanctie, dat dergelijke sanctie niet voorzien is in de artikelen 21, 41 en 42 van de kansspelwet noch in het koninklijk besluit van 20 juni 2002, dat de rechtszekerheid vereist dat duidelijk wordt aangegeven welke feiten ten laste worden gelegd en dat in een termijn van vijftien werkdagen, te rekenen vanaf de kennisgeving, wordt voorzien om het dossier te raadplegen teneinde de verdediging voor te bereiden en dat de bewering dat zij voldoende tijd heeft gekregen in strijd is met de voornoemde bepalingen en met de concrete situatie en termijnen.

Beoordeling

24. Bij de beoordeling van het eerste middel werd reeds vastgesteld dat de bestreden beslissing niet steunt op artikel 21, punt 2, van de kansspelwet. De weigering om de vergunning te hernieuwen is ook geen sanctie in de zin van het koninklijk besluit van 20 juni 2002.

De verzoekster zet niet concreet uiteen waarom het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de motiveringsplicht geschonden zouden zijn.

Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

25. Een vierde middel leidt de verzoekster af uit de schending van de redelijke termijnvereiste, van de rechten van verdediging, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen dat zij niet onmiddellijk na de inval van de politie werd gesanctioneerd, dat zij er derhalve van uitging dat geen sanctie zou worden opgelegd, dat haar vervolgens documenten werden toegestuurd omtrent de hernieuwing van de vergunning klasse C waarin geen sprake was van een eventuele sanctie, dat zij pas op 14 september 2010 op de hoogte werd gebracht van de intentie om de hernieuwing niet te verlenen, dat de Kansspelcommissie de zaak pas heeft onderzocht op het moment van de hernieuwingsaanvraag, dat in de hypothese dat de vergunning pas na een veel langere termijn zou verstrijken, bijvoorbeeld na vier jaar, de vergunning ook dan pas ingetrokken zou worden, dat zulks de rechtszekerheid niet ten goede komt en dat zij na het verstrijken van een

termijn van zes maanden er rechtmatig mocht op vertrouwen dat zij niet meer gesanctioneerd zou worden.

26. De verwerende partijen antwoorden dat het bestreden besluit niet na een onredelijk lange termijn na de vaststelling van de feiten werd genomen, dat kwestieuze feiten immers werden vastgesteld op 17 maart 2010 terwijl de bestreden beslissing dateert van 10 november 2010.

27. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekster dat de weigering tot hernieuwing bedoeld is als een sanctie voor de vermeende feitelijkheden van 17 maart 2010, dat zulks neerkomt op het misbruik van artikel 25 van de kansspelwet, dat indien de Kansspelcommissie het nodig had gevonden sanctionerend te moeten optreden zij dit onmiddellijk of kort na de vaststelling van de feiten had moeten doen.

28. De verzoekster stelt in haar laatste memorie dat enkel op grond van artikel 21 van de kansspelwet een sanctie kan worden opgelegd en dat het onredelijk is om in de bestreden beslissing te verwijzen naar feiten die zich op 17 maart 2010 hebben voorgedaan.

Beoordeling

29. Opnieuw wordt vastgesteld dat de kritiek van de verzoekster berust op de foutieve vooronderstelling dat de weigering van de vergunning te beschouwen is als een sanctie genomen op grond van artikel 21, punt 2, van de kansspelwet.

30. Er kan bovendien geen sprake zijn van een schending van de redelijke termijn omdat de Kansspelcommissie op grond van artikel 25 van de kansspelwet er toe gehouden is om na een periode van vijf jaar uitspraak te doen over de hernieuwing van de vergunning. De Kansspelcommissie heeft zich te dezen aan de wettelijk voorgeschreven beslissingstermijnen gehouden. Uit de

beoordeling van het tweede middel volgt ten slotte dat het niet onwettig is om bij de beoordeling van een hernieuwingsaanvraag rekening te houden met inbreuken op de kansspelwet die tijdens de voorbije exploitatieduur van de kansspelinrichting werden vastgesteld.

Het vierde middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

31. De verzoekster roept de schending in van het proportionaliteits- en evenredigheidsbeginsel, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van de algemene motiveringsplicht.

In het verzoekschrift zet zij uiteen dat de Kansspelcommissie in het jaarverslag 2004 zelf aangeeft dat de aanzienlijke economische gevolgen van een sanctieprocedure niet mogen worden onderschat, dat zij gemiddeld een inkomen van 5.350 euro per maand verkrijgt uit de exploitatie van twee vergunde kansspelen, dat wanneer de hernieuwing wordt geweigerd een groot deel van haar inkomsten wegvalt, dat de omvang van die schade niet proportioneel is ten opzichte van de fouten die zij zou hebben begaan, dat de Kansspelcommissie in 2008 maar vijf intrekkingen van vergunningen heeft uitgesproken, dat het enige wat haar kan worden verweten, is dat zij niet vooraf gevraagd heeft waarvoor de verantwoordelijke persoon het vergaderzaaltje wou huren, dat aangezien die persoon de zaal elk jaar gebruikt voor een familiefeest zij daar niet verder bij is blijven stilstaan, dat haar niet de organisatie van het pokertoernooi kan worden verweten, dat het onredelijk is om een groot deel van haar inkomen te ontnemen, enkel en alleen omdat een andere persoon een kleinschalig pokertoernooi met geringe inzet heeft georganiseerd, dat indien zij weet zou hebben gehad van het toernooi, zij dit pertinent zou hebben geweigerd, dat de Kansspelcommissie rekening had moeten houden met verzachtende omstandigheden, dat zij zich altijd

heeft gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie, dat zij immers geen veroordelingen wegens inbreuken op de kansspelwet heeft opgelopen, dat de voorwaarde om zich te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie bovendien uitgaat van de bekommernis om het witwassen van geld tegen te gaan, dat zij geen inkomsten uit het toernooi heeft gegenereerd en dat er evenmin sprake is van georganiseerde criminaliteit, deelnemende minderjarigen of het opzetten van een commercieel circuit.

Voorts doet de verzoekster gelden dat een kansspelinrichting volgens artikel 2, 3°, van de kansspelwet slaat op "de gebouwen of plaatsen waar één of meerdere kansspelen worden geëxploiteerd", dat kansspelinrichtingen klasse III volgens artikel 39 van dezelfde wet inrichtingen zijn "waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor gebruik ter plaatse en waarin maximaal twee kansspelen worden geëxploiteerd", dat haar eigendom is opgedeeld in twee delen, een café en een vergaderzaal, dat de vergaderruimte een aparte ingang heeft, dat de Kansspelcommissie in een andere zaak een onderscheid heeft gemaakt tussen een café waarvoor een drankvergunning gold en een aparte zaal die niet voldeed aan de voorwaarde dat drank wordt verkocht voor verbruik ter plaatse en dat bijgevolg de bewuste pokeravond niet heeft plaatsgevonden in de kansspelinrichting die door haar wordt geëxploiteerd.

32. De verwerende partijen antwoorden dat de verzoekster, als uitbaatster van een café en als houder van een vergunning om in een café kansspelen te exploiteren, verantwoordelijk is voor hetgeen in het café gebeurt, dat de kwestie of zij al dan niet op de hoogte was van het pokertoernooi geen relevantie vertoont, dat de bestreden beslissing niet berust op een kennelijk onredelijke beoordeling, dat de verzoekster zelf aangeeft dat er inzake illegale pokerspelen een beleid van nultolerantie wordt gevoerd, dat het gegeven dat de nultolerantie bovenal geldt in bepaalde omstandigheden, zoals georganiseerde criminaliteit, de aanwezigheid van minderjarigen of probleemspelers, niet betekent dat het strikte handhavingsbeleid tot die specifieke omstandigheden beperkt is, dat te dezen bovendien wordt vastgesteld dat een probleemspeler aanwezig was op de bewuste

pokeravond, dat de stelling dat het zaaltje niet zou behoren tot het café waarop de ingetrokken vergunning betrekking heeft niet kan overtuigen aangezien de (niet-hernieuwde) vergunning werd verleend voor het adres Botestraat 10 te Wondelgem, waartoe ook de achterzaal behoort die de verzoekster tevens gebruikt om drank voor consumptie ter plaatse te verkopen, die zaal onder de verantwoordelijkheid en het toezicht van de verzoekster staat, zodat de Kansspelcommissie terecht heeft geoordeeld dat de vastgestelde feiten niet stroken met de vereisten van de functie.

33. In de memorie van wederantwoord doet de verzoekster aanvullend gelden dat het onderscheid tussen het café enerzijds en het zaaltje anderzijds niet kunstmatig is, dat volgens artikel 2, 4°, van de kansspelwet een speelzaal wordt omschreven als "plaats in de kansspelinrichting waar de kansspelen worden geëxploiteerd", dat uit de parlementaire voorbereiding van de kansspelwet blijkt dat deze definitie werd ingevoerd om aan te geven dat er naast de exploitatie van de door de Koning toegestane al dan niet automatische kansspelen ook socio-culturele activiteiten zoals voorstellingen, tentoonstellingen, congressen en horeca-activiteiten worden georganiseerd waardoor de ruimte waar de kansspelen worden geëxploiteerd op zodanige wijze kan worden gescheiden van de ruimten die een andere bestemming hebben en dat wat de toegang tot de kansspelinrichting betreft, een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de kansspelinrichting en anderzijds de speelzaal zelf. Voorts merkt de verzoekster op dat het parket van de procureur des Konings te Gent aan de organisator van het pokertoernooi een voorstel heeft gericht om een geldsom van 250 euro te betalen, terwijl zij, die onwetende was over deze organisatie, wordt geconfronteerd met de weigering van de hernieuwing van de vergunning, wat voor haar een maandelijks minderopbrengst betekent ten belope van 5.350 euro.

34. In haar laatste memorie legt de verzoekster er opnieuw de nadruk op dat zij niet de organisator van het bewuste pokertoernooi was, dat in het achterzaaltje waarin het heeft plaatsgevonden geen (vergunde) kansspelen staan en dat de organisator van het pokertoernooi vanwege de procureur des Konings te

Gent een voorstel heeft ontvangen om een geldsom van 250 euro te betalen in ruil voor het verval van de strafvordering, zodat de bestraffing die zij ondergaat door de weigering van de hernieuwing van de vergunning voor het exploiteren van kansspelen in haar drankgelegenheid onevenredig zwaar is.

Beoordeling

35. Slechts beschikkende over een marginale toetsingsbevoegdheid, kan de Raad van State de weigering van een vergunning voor de exploitatie van een kansspelinrichting alleen als strijdig met het evenredigheidsbeginsel bevinden wanneer blijkt dat dergelijke beslissing dermate buiten verhouding staat tot de zwaarte van de feiten dat geen enkele in redelijkheid oordelende overheid de weigering van de vergunning op die feiten zou steunen. Een strenge invulling van de aan de Kansspelcommissie toevertrouwde discretionaire beoordelingsbevoegdheid, staat op zich niet gelijk met de kennelijk onredelijke uitoefening ervan.

36. In het middel wordt niet betwist dat er een illegaal pokertoernooi werd georganiseerd in de inrichting van de verzoekster, dat zij inkomsten heeft verworven uit de drank die tijdens dit pokertoernooi werd genuttigd en dat er op dat toernooi een persoon aanwezig was die vrijwillig verbod tot toegang in de speelautomatenhallen en casino's had aangevraagd. Zulke feiten vormen een redelijke verantwoording voor de weigering van een kansspelvergunning, temeer omdat dergelijke vergunning toelaat om gedurende een welbepaalde termijn een activiteit uit te oefenen die in principe verboden is.

Het pecuniaire nadeel dat de verzoekster ten gevolge van de bestreden beslissing ondervindt mag dan al aanzienlijk zijn, het brengt de Raad van State er niet toe vast te stellen dat het vereiste redelijke verband tussen de vastgestelde inbreuken op de kansspelwet en de daaropvolgende weigering van de vergunning volledig zoek is. De strafrechtelijke afhandeling van het misdrijf dat gepleegd werd door de organisator van het pokertoernooi, staat volledig los van de

hoedanigheid van de Kansspelcommissie als orgaan van actief bestuur bij het nemen van vergunningsbeslissingen.

37. De oorspronkelijke vergunning klasse C van 9 november 2005 werd aan de verzoekster toegekend voor het exploitatie-adres Botestraat 10 te 9032 Wondelgem. Het café en de achterzaal zijn op hetzelfde adres gevestigd.

Uit het proces-verbaal van verhoor van 17 maart 2010 blijkt dat de verzoekster heeft verklaard dat "het zaaltje gratis ter beschikking wordt gesteld, maar de dranken (...) wel uit het café (moeten) komen". Er bestaat derhalve voldoende reden om aan te nemen dat de achterzaal in kwestie feitelijk niet kan worden afgesplitst van de exploitatie van de drankgelegenheid "Hof van Vlaanderen".

In zoverre de verzoekster verwijst naar artikel 2, 4°, van de kansspelwet waarin het begrip "speelzaal" wordt omschreven, wordt vastgesteld dat het onderscheid tussen speelzalen en de andere zalen waar andere socio-culturele activiteiten worden georganiseerd slechts van belang is bij casino's (artikel 32, punt 4) en kansspelinrichtingen klasse II (artikel 37, punt 4). Dit begrip komt daarentegen niet voor in de bepalingen van de kansspelwet die handelen over de inrichtingen klasse III of drankgelegenheden. Het wettelijk onderscheid dat de verzoekster onder de aandacht brengt, is bijgevolg te dezen niet relevant.

Het vijfde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig december tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin