RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 228.050 van 10 juli 2014
in de zaak A. 211.312/VII-39.015.

In zake : de BVBA JANNA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Geert Defreyne
kantoor houdend te 9000 Gent
Kortrijksesteenweg 361
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 Gertie De Fraeye
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 13 januari 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Kansspelcommissie van 6 november 2013 waarbij de vergunning van de BVBA Janna voor de exploitatie van een kansspelinrichting aan de Staatsbaan 10 te Adegem wordt ingetrokken.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 maart 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe Degryse, die loco advocaat Geert Defreyne verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Gertie De Fraeye, die verschijnt voor de verwerende partijen, 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 verzoekende partij is sedert 3 februari 2010 houder van een vergunning klasse B voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse II, gelegen aan de Staatsbaan 10 te Adegem.

3.2. Op 10 juni 2010 wordt aan de Kansspelcommissie een wijziging van de aandeelhoudersstructuur meegedeeld. In plaats van de heer De Muynck wordt mevrouw Coppenolle de aandeelhouder en zaakvoerder. De heren Filip en Bart Hermie blijven zaakvoerder en aandeelhouder.

3.3. In de periode december 2011 - december 2012 wordt de Kansspelcommissie herhaaldelijk schriftelijk op de hoogte gebracht van de problematische verhouding tussen enerzijds de heren Hermie en anderzijds

mevrouw Coppenolle. Op 27 maart 2013 wordt de Kansspelcommissie ervan in kennis gesteld dat mevrouw Coppenolle ontslag heeft genomen als zaakvoerder.

3.4. Op 4 juni 2012 maakt de controlecel van de Kansspelcommissie een rapport op waarin wordt vastgesteld dat de inrichting niet daadwerkelijk wordt geëxploiteerd.

De Kansspelcommissie beslist op 17 oktober 2012 evenwel dat uit de overtuigingsstukken van de verzoekende partij blijkt dat er wel degelijk van een daadwerkelijke exploitatie sprake was op het aangegeven adres.

3.5. Op 19 december 2012 wordt een nieuw rapport van vaststellingen opgesteld door de controlecel waarbij een gebrek aan daadwerkelijke exploitatie wordt vastgesteld. In het rapport staat onder meer het volgende te lezen :

> "(...)
> De speelzaal Replay Palace wordt uitgebaat door BVBA JANNA waarvan de maatschappelijke zetel is gelegen op hetzelfde adres als de speelzaal. De vergunning B 21399 werd hen op 03.02.2010 toegekend.
> Uit verkregen inlichtingen zou blijken dat de speelzaal Replay Palace niet meer in exploitatie is. Om 18.30 uur gaan wij ter plaatse. Wij stellen vast dat de speelzaal gesloten is. De parking is leeg. De (reclame)verlichting boven de ingang van de speelzaal brandt. Op de gevel hangt een bord 'handelspand te huur' maar dit slaat op de ruimte naast de speelzaal die voorheen een drankgelegenheid betrof. In bijlage zijn 2 foto's van deze vaststellingen gevoegd.
> Plots komt een auto de parking opgereden. Wij spreken de chauffeur, die uit stapt, aan. Hij blijkt de uitbater te zijn, Filip Hermie. Hij laat ons binnen in de speelzaal. Hij verklaart ons dat de zaken niet goed gaan, de speelzaal is niet veel meer open en de klanten blijven weg. Er zijn ook problemen met de E-vergunninghouder, zijnde BVBA Pascual Consult (E7662). De speelzaal zou enkel nog open zijn op zondag, maandag, dinsdag, woensdag en donderdag vanaf 19.30 uur.
> (...)".

3.6. Met een faxbericht van 15 februari 2013 deelt de raadsman van de verzoekende partij het voornemen mee om de speelhal te verhuizen. Later, meer

bepaald op 25 maart 2013, vraagt de raadsman om instemming met de verhuis naar het adres Leopoldlaan 104 te 9900 Eeklo, waarvoor recent een convenant werd verkregen. De Kansspelcommissie laat op 26 maart 2013 weten dat om een verhuis aan te vragen, het noodzakelijk is een volledig aanvraagdossier in te dienen.

3.7. Op 6 juni 2013 beslist de Kansspelcommissie om jegens de verzoekende partij een sanctieprocedure op te starten. Met een aangetekende brief van 4 juli 2013 wordt de verzoekende partij daarvan in kennis gesteld. De verzoekende partij wordt opgeroepen om gehoord te worden op de zitting van de Kansspelcommissie van 4 september 2013.

3.8. Bij brief van 3 september 2013 dient de raadsman van de verzoekende partij een dossier in met betrekking tot de verhuisaanvraag naar het voormelde adres te Eeklo.

3.9. Op de voorziene zitting van de Kansspelcommissie van 4 september 2013 vraagt de verzoekende partij om de behandeling van de zaak uit te stellen.

3.10. Met e-mails van 12 september en 1 oktober 2013 brengen de BVBA J.T.C. Invest, de BVBA Pascual Consult en de Burg. CV BDO Accountants ter kennis dat de verzoekende partij nog schulden bij hen heeft openstaan.

3.11. Vervolgens vraagt de Kansspelcommissie op 18 september 2013 om de verhuisaanvraag te vervolledigen. Onder meer de volgende stukken worden gevraagd : de jaarrekeningen en balansen 2010, 2011 en 2012, een gedetailleerde uiteenzetting van de schulden opgenomen in de tussentijdse balans van 31 augustus 2013 ten bedrage van 283.354,17 euro, een gedetailleerd overzicht van de schulden die niet zijn opgenomen in de tussentijdse balans van 31 augustus 2013, maar die voorzienbaar zijn, een realistisch financieel plan waarin de kosten, investeringen en baten worden toegelicht voor de 3 volgende jaren en een verklaring voor het feit waarom de speelautomatenhal niet meer wordt

geëxploiteerd.

Bij brief van 27 september 2013 verstrekt de verzoekende partij bijkomende informatie.

3.12. Op de zitting van 2 oktober 2013 vraagt de verzoekende partij andermaal om uitstel.

3.13. De verzoekende partij dient vervolgens op 5 november 2013 een memorie van verweer in.

3.14. Op de hoorzitting van 6 november 2013 wordt de zaakvoerder van de verzoekende partij in het bijzijn van zijn raadsman gehoord.

3.15. Met de thans bestreden beslissing van 6 november 2013 trekt de Kansspelcommissie de vergunning van de verzoekende partij in. Evenmin wordt de aanvraag tot verhuis gehonoreerd. Volgens de Kansspelcommissie werden de bepalingen van de artikelen 36.2, 36.3 en 37.5 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna : kansspelwet) niet nageleefd.

De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat de door vergunninghouder aangeleverde boekhoudkundige stukken en het aangereikte financieel plan niet transparant zijn; dat niet alle schulden waarheidsgetrouw in de boekhouding worden weergegeven; dat geen stuk voorhanden is waaruit effectief blijkt dat SGS Invest BVBA als bijkomende investeerder werd aangetrokken; dat de winstprognose gebaseerd is op foutief geïnterpreteerde cijfers;

Overwegende dat de kansspelcommissie meent dat de tussentijdse balans op datum van 31.08.2013 en het financieel plan niet overtuigend zijn en aldus niet in aanmerking kunnen worden genomen in de uiteengezette redenering;

Overwegende dat de kansspelcommissie, na inachtneming van alle in het dossier van de verhuisaanvraag aangeleverde stukken, meent dat vergunninghouder geen voldoende bewijs levert van zijn kredietwaardigheid en financiële draagkracht;

Overwegende dat vergunninghouder de kansspelcommissie geen

waarheidsgetrouwe boekhouding aanlevert; dat vergunninghouder in gebreke blijft betalingen uit te voeren waarvoor de geleverde prestaties niet worden betwist; dat vergunninghouder geen realistisch financieel plan voorlegt; dat vergunninghouder de problematische situatie waarin zij zich bevindt louter toeschrijft aan de handelingen van 'consorten Pascual', en hierbij haar eigen verantwoordelijkheid, zelfs gedeeltelijk, verloochent;

Overwegende dat de kansspelcommissie, na inachtneming van alle in het dossier van de verhuisaanvraag aangeleverde stukken en op basis van hierboven vermelde redenering, meent dat vergunninghouder zich niet gedraagt op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie;

Overwegende dat de kansspelcommissie geen toelating kan geven om een speelautomatenhal te verhuizen aan een vergunninghouder die niet voldoet aan alle voorwaarden zoals voorzien bij artikel 36 en 37 van de gecoördineerde wet van 7 mei 1999;

Overwegende dat de kansspelcommissie beslist geen toelating te geven om de speelautomatenhal vergund onder vergunning B21399 en toebehorend aan JANNA BVBA, Staatsbaan 10, 9991 Adegem te verhuizen van Staatsbaan 10, 9991 Adegem naar Leopoldlaan 104A, 9900 Eeklo;

Overwegende dat vaststaat dat er geen daadwerkelijke exploitatie van de speelautomatenhal gelegen te Staatsbaan 10, 9991 Adegem is;

Overwegende dat vergunninghouder op vraag van de kansspelcommissie op 27 september 2013 een verklaring heeft opgesteld in verband met de uitbating van de speelautomatenhal; dat de vergunninghouder in deze verklaring, die zich in het dossier bevindt, stelt dat vergunninghouder sinds het vonnis dd. 08.10.2012 waarin Mevr. Coppenolle werd veroordeeld tot de uitsluiting uit de vennootschap, een andere oplossing is moeten gaan zoeken daar zij niet langer inmenging van de 'consorten Pascual' kon dulden; dat vergunninghouder hiervoor reeds op 15.02.2013 contact opneemt met de stad Eeklo om de overdracht van het convenant van BDF BVBA aan JANNA BVBA te kunnen bekomen; dat vergunninghouder intussen heeft beslist tot het tijdelijk sluiten van de speelautomatenhal te Adegem in afwachting van een verhuis naar Eeklo;

Overwegende dat vergunninghouder via fax van 15 februari 2013 en van 25 maart 2013 aan de kansspelcommissie instemming vraagt met de verhuis naar Eeklo;

Overwegende dat vergunninghouder door de kansspelcommissie via e-mail van 26 maart 2013 op de hoogte wordt gebracht dat een volledig aanvraagdossier moet worden ingediend om een verhuis aan te vragen; dat in deze e-mail alle stukken worden vermeld die hiervoor noodzakelijk zijn;

Overwegende dat vergunninghouder pas tijdens de hoorzitting van 4 september 2013 waartoe vergunninghouder is uitgenodigd in het kader van de opgestarte sanctieprocedure, een aanvraagdossier indient bij de kansspelcommissie om toelating te verkrijgen tot verhuis naar Eeklo;

Overwegende dat vergunninghouder tot 4 september 2013 heeft gewacht om formeel een verhuisaanvraag in te dienen, hoewel zij reeds sinds 26 maart 2013 op de hoogte was van de stukken die hiertoe noodzakelijkerwijs dienden worden te bezorgd aan de kansspelcommissie;

Overwegende dat de kansspelcommissie meent dat vergunninghouder

ruimschoots de tijd heeft genomen om een volledig aanvraagdossier samen te stellen en dit terwijl vergunninghouder zich bewust was, of minstens diende te zijn van de problematische situatie waarin zij zich bevond omwille van het niet daadwerkelijk exploiteren van de speelautomatenhal;

Overwegende dat van vergunninghouder, gelet op het feit dat de kansspelcommissie reeds eerder om deze reden een sanctieprocedure tegen vergunninghouder was opgestart, redelijkerwijs kon worden verwacht dat deze zo snel mogelijk na ontvangst van de e-mail van 26 maart 2013 de nodige stappen zou ondernemen om een volledig verhuisdossier in te dienen;

Overwegende dat de Kansspelcommissie van oordeel is dat vergunninghouder niet al het mogelijke heeft gedaan om op een redelijke termijn de daadwerkelijke exploitatie her op te starten en dit gelet op de tijdspanne tussen de informele en formele aanvraag van de verhuis naar Eeklo;

Overwegende dat de Kansspelcommissie van oordeel is dat er op korte termijn geen oplossing kan geboden worden aan het probleem van de daadwerkelijke exploitatie en dit gelet op de beslissing om geen toelating te geven tot de op 4 september 2013 formeel aangevraagde verhuis naar Eeklo;

Overwegende dat de Kansspelcommissie in deze oordeelt dat het vaststaat dat er geen daadwerkelijke exploitatie is;

Overwegende dat de Raad van State in zijn arrest van 14.03.2013 met als volgnummer 222.848 oordeelt dat de periode van 06 maanden die tot op heden door de Kansspelcommissie werd gehanteerd niet mag behouden worden;

B. Bepaling van de strafmaat

Overwegende dat het aan de Kansspelcommissie voorkomt te onderzoeken of de bepaling gesteld door de wet op de kansspelen en zijn uitvoeringsbesluiten gerespecteerd worden;

Overwegende dat het de Kansspelcommissie toekomt te oordelen over het begrip daadwerkelijke exploitatie;

Overwegende dat de wetgever heeft gewenst dat een kansspelinrichting klasse II daadwerkelijk geëxploiteerd wordt op een professionele manier;

Overwegende dat de daadwerkelijke exploitatie door de wetgever werd ingevoerd door de wet van 10 januari 2010 om de eerlijke concurrentie binnen de sector van de Kansspelen te waarborgen;

Overwegende dat het bezet houden van een vergunning terwijl deze niet geëxploiteerd wordt de vrije concurrentie binnen de sector van de Kansspelen sterk beperkt;

Overwegende dat het de opdracht is van de Kansspelcommissie te waken over de goede en eerlijke werking van de sector;

Overwegende dat door het beperkt aantal vergunningen dat door de wetgever werd voorzien de noodzaak tot daadwerkelijke exploitatie strikt dient geïnterpreteerd te worden;

Overwegende dat het arrest van de Raad Van State van 14.03.2013 de Kansspelcommissie uitnodigt om sneller actie te ondernemen in gevallen van niet exploitatie;

Overwegende dat de vergunninghouder een redelijke termijn gekregen heeft om in een daadwerkelijke exploitatie te voorzien;

Overwegende dat de vergunninghouder er niet in geslaagd is om binnen deze redelijke termijn in een daadwerkelijke exploitatie te voorzien;

Overwegende dat het vaststaat dat er geen daadwerkelijke exploitatie is van de speelautomatenhal zoals bedoeld in artikel 37.5 van de gecoördineerde kansspelwet; dat de speelautomatenhal definitief is gesloten;

Overwegende dat er slechts één sanctie proportioneel en effectief is om aan de inbreuk artikel 37.5 van de gecoördineerde kansspelwet een eind te maken en dat deze de intrekking van de vergunning behelst;

Overwegende dat de getroffen maatregel de wil van de wetgever kan laten respecteren en de vergunninghouder het belang van een daadwerkelijke en permanente exploitatie kan laten inzien;

Overwegende dat er geen verzachtende omstandigheden kunnen weerhouden worden".

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. De verwerende partijen betwisten de ontvankelijkheid van de vordering.

5. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze exceptie dringt zich immers slechts op indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, hetgeen, zoals hierna zal blijken, te dezen niet het geval is.

V. Onderzoek van de vordering

6. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in de versie zoals nog van toepassing op de voorliggende zaak, kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 15/4 en 15/5 van de kansspelwet, ingevoegd door de wet van 10 januari 2010, samen gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM).

Zij betoogt dat de Kansspelcommissie bij het nemen van de bestreden beslissing artikel 15/5, laatste lid, van de kansspelwet, waarin wordt bepaald dat een omstandig proces-verbaal van de hoorzitting dient te worden opgemaakt, een afschrift ervan bij een ter post aangetekende brief wordt meegedeeld aan de betrokkene die, na ontvangst van dit afschrift, beschikt over een termijn van vijftien dagen om zijn opmerkingen aan de Kansspelcommissie toe te zenden, niet heeft toegepast, dat te dezen geen kennis werd gegeven van het hoorverslag zodat haar niet de mogelijkheid werd geboden om opmerkingen over te maken en desgevallend bijkomende stukken toe te voegen, dat door de miskenning van de artikelen 15/4 en 15/5 van de kansspelwet haar rechten van verdediging ernstig werden geschonden, dat zij immers op de hoorzitting van 6 november 2013 de zaak van voren af aan opnieuw uit de doeken heeft moeten doen, gelet op de gewijzigde samenstelling van de Kansspelcommissie, dat zij daarop niet voorbereid was en daarom slechts een summiere toelichting heeft kunnen geven, dat tijdens de hoorzitting is gebleken dat de Kansspelcommissie vragen had omtrent de boekhoudkundige cijfers en omtrent de reden waarom er geen strafklacht werd neergelegd bij de onderzoeksrechter, en dat indien zij na kennisname van het proces-verbaal de tijd had gekregen om zich te beraden, zij met zekerheid bijkomende toelichtingen, zoals een technische nota van haar bedrijfsrevisor-accountant, zou hebben overgemaakt.

Beoordeling

8. Krachtens artikel 6.1 van het EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld.

De waarborgen die artikel 6.1 van het EVRM aldus biedt voor een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige "rechterlijke instantie" zijn van toepassing op gerechtelijke procedures, en kunnen niet betrokken worden, zoals te dezen, op een beslissing van een administratieve overheid die niet optreedt als rechtsprekende instantie, maar als orgaan van actief bestuur. Voor dergelijke beslissingen volstaat het hoe dan ook dat uiteindelijk een beroep mogelijk is bij een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht die aan de bij artikel 6 van het EVRM gestelde vereisten voldoet. Met de mogelijkheid om bij de Raad van State een annulatieberoep in te stellen - mogelijkheid die de verzoekende partij te dezen effectief heeft benut - wordt tegemoet gekomen aan de door artikel 6 van het EVRM vereiste proceswaarborgen.

9. Artikel 15/5, § 2, laatste lid, van de kansspelwet, ingevoegd door de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, wat de Kansspelcommissie betreft, bepaalt :

> "De leden van de kamer die de betrokkene hebben gehoord, stellen een omstandig verslag op van het verhoor. Een afschrift van dit verslag wordt, bij een ter post aangetekende brief, meegedeeld aan de betrokkene. Na ontvangst van dit afschrift, beschikt de persoon tegen wie de procedure loopt, over een termijn van vijftien dagen om zijn opmerkingen hieromtrent toe te zenden aan de commissie".

Het wordt niet betwist dat de verzoekende partij niet in de

gelegenheid is gesteld om binnen een termijn van vijftien dagen opmerkingen te formuleren omtrent het verslag van het verhoor.

De verzoekende partij toont evenwel niet aan dat haar belangen daardoor werden geschaad. De mededeling van het omstandig verslag van het verhoor strekt er immers op het eerste gezicht toe om betwistingen uit te sluiten over de gegevens die erin zijn opgenomen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt aan te nemen, biedt voormelde bepaling niet de mogelijkheid om na afloop van het verhoor nog bijkomende stukken en inlichtingen in te dienen, ter ondersteuning van de tijdens het verhoor ingenomen standpunten. Overeenkomstig de overige bepalingen van de artikelen 15/4 en 15/5 van de kansspelwet beschikt de betrokkene reeds over voldoende waarborgen om zijn standpunt te staven of te verduidelijken, doordat hij zijn verweermiddelen schriftelijk of mondeling kan indienen, desgewenst met de nuttige medewerking van een financieel of boekhoudkundig expert, hij wordt uitgenodigd voor een hoorzitting en hij zelfs ter voorbereiding van zijn verweer eenmalig om een uitstel van de hoorzitting kan verzoeken.

Aangezien de verzoekende partij in het middel niet wijst op onjuistheden bij de weergave van het verloop van de hoorzitting in het omstandig verslag, wordt te dezen niet aangenomen dat zij belangenschade heeft opgelopen doordat zij geen opmerkingen heeft kunnen formuleren bij het verslag van het verhoor.

Daarenboven valt niet in te zien welk belang de verzoekende partij bij het voeren van haar verweer kan hebben gehad om aan de Kansspelcommissie mee te delen dat de commissie zelf strafklacht tegen mevrouw Coppenolle kan indienen.

Evenmin wordt aangenomen dat de verzoekende partij door de houding van de Kansspelcommissie werd verschalkt. Uit de geschonden geachte bepalingen van de kansspelwet volgt immers niet dat de Kansspelcommissie vóór de zitting van 6 november 2013 aan de verzoekende partij diende mee te delen dat

de zaak volledig moest worden toegelicht. Ook wordt in dit verband vastgesteld dat aan de verzoekende partij de gunst werd verleend om de hoorzitting tweemaal uit te stellen, wat haar ongetwijfeld in de mogelijkheid heeft gesteld om de verweermiddelen nog beter voor te bereiden.

Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 15/6 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 gelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel, en van de motiveringsverplichting als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij steunt op de conclusies van haar bedrijfsrevisor-accountant om aan te tonen dat de motieven van de bestreden beslissing feitelijk onjuist zijn, dan wel een onvolledig beeld geven van de boekhoudkundige toestand van de onderneming, hetgeen zou getuigen van een onzorgvuldig optreden door de Kansspelcommissie. Inzonderheid zou uit het verslag van de bedrijfsrevisor-accountant blijken dat de Kansspelcommissie : de solvabiliteit verkeerd heeft berekend, er verkeerdelijk van uit is gegaan dat de schulden ten aanzien van de BVBA J.T.C. Invest, de BVBA J.T.C. Construct en de Burg. CV BDO Accountants niet werden opgenomen in de boekhouding, bij de handelsschulden de concepten "te ontvangen facturen", "ontvangen facturen" en "toe te rekenen kosten" niet beheerst noch deze op een correcte wijze heeft toegepast, ten onrechte van mening is dat de bijdrage aan de Kansspelcommissie niet werd opgenomen, niet-correcte opmerkingen formuleert bij het financieel plan en ten onrechte aan de verzoekende partij een gebrek aan transparantie verwijt. De verzoekende partij besluit dat de Kansspelcommissie bij haar onderzoek

lichtzinnig en onzorgvuldig te werk is gegaan.

Beoordeling

11. In het kader van de beoordeling van een verhuisaanvraag van een kansspelinrichting dient de Kansspelcommissie te onderzoeken of de vergunninghouder aan alle wettelijke vereisten voldoet met betrekking tot het verkrijgen en het behouden van een vergunning klasse B, zoals vastgesteld in de artikelen 36 en 37 van de kansspelwet. Volgens één van die wettelijke voorwaarden moet de aanvrager "het bewijs leveren van zijn kredietwaardigheid en financiële draagkracht en de commissie te allen tijde nauwgezet alle inlichtingen verstrekken die haar de mogelijkheid bieden de transparantie van de exploitatie en de identiteit van de aandeelhouders, alsook de latere wijzigingen daaromtrent te controleren".

Met betrekking tot de door de verzoekende partij voorgelegde boekhoudkundige stukken en het financieel plan wordt in de bestreden beslissing het volgende gesteld :

> "Overwegende dat de door vergunninghouder aangeleverde boekhoudkundige stukken en het aangereikte financieel plan niet transparant zijn; dat niet alle schulden waarheidsgetrouw in de boekhouding worden weergegeven; dat geen stuk voorhanden is waaruit effectief blijkt dat SGS Invest BVBA als bijkomende investeerder werd aangetrokken; dat de winstprognose gebaseerd is op foutief geïnterpreteerde cijfers;
>
> Overwegende dat de kansspelcommissie meent dat de tussentijdse balans op datum van 31.08.2013 en het financieel plan niet overtuigend zijn en aldus niet in aanmerking kunnen worden genomen in de uiteengezette redenering;
>
> (…)
>
> Overwegende dat vergunninghouder de kansspelcommissie geen waarheidsgetrouwe boekhouding aanlevert; dat vergunninghouder in gebreke blijft betalingen uit te voeren waarvoor de geleverde prestaties niet worden betwist; dat vergunninghouder geen realistisch financieel plan voorlegt; dat vergunninghouder de problematische situatie waarin zij zich bevindt louter toeschrijft aan de handelingen van 'consorten Pascual', en hierbij haar eigen verantwoordelijkheid, zelfs gedeeltelijk, verloochent".

Op grond hiervan concludeert de Kansspelcommissie dat de verzoekende partij geen voldoende bewijs levert van haar kredietwaardigheid en financiële draagkracht en dat zij zich niet gedraagt op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.

12. De verzoekende partij baseert het middel op een verslag van haar bedrijfsrevisor-accountant van 31 december 2013. Dit verslag werd echter niet op een nuttig moment ter kennis gebracht van de Kansspelcommissie tijdens de procedure die tot de bestreden beslissing heeft geleid. De stelling dat voor de in het verslag aangehaalde punten een duidelijke verantwoording en onderbouwing aanwezig is, volstaat bijgevolg niet om de conclusie van de Kansspelcommissie te weerleggen dat de door de verzoekende partij in de loop van de procedure aangereikte boekhoudkundige stukken en financieel plan niet transparant zijn en dat niet alle schulden waarheidsgetrouw in de boekhouding worden weergegeven. De verzoekende partij toont op het eerste gezicht met bedoeld verslag niet aan dat de beweerd foutieve motieven in de bestreden beslissing toe te rekenen zijn aan het onzorgvuldig optreden van de Kansspelcommissie en niet precies het gevolg zijn van het gebrek aan transparantie dat haar voorafgaand aan de bestreden beslissing wordt verweten.

Daarenboven worden in het verslag bepaalde motieven niet bekritiseerd die op zich de bestreden intrekking van de kansspelvergunning en de weigering van verhuis wettig kunnen verantwoorden. Zo spreekt de verzoekende partij niet tegen dat zij blijkens de tussentijdse balans van 31 augustus 2013 over slechts 88 euro aan liquide middelen beschikte, wat wijst op een zeer benarde financiële situatie. Evenmin wordt het motief betwist waarin gesteld wordt dat "geen bewijsstuk aan het dossier is toegevoegd waaruit blijkt dat SGS Invest BVBA effectief bereid is om een bedrag van 1.000.000,00 EUR te investeren; (en) dat de vergunninghouder dit bevestigt tijdens de hoorzitting van 6 november 2013".

Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13. De verzoekende partij roept in een derde middel de schending in van artikel 21 van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van het gelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel en van de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betoogt dat op haar vraag de verhuisprocedure en de sanctieprocedure werden samengevoegd, dat de Kansspelcommissie evenwel heeft nagelaten om bij de behandeling van deze dossiers de onderscheiden procedurevoorschriften van de artikelen 15/2 en 15/7 van de kansspelwet, respectievelijk de artikelen 21, 34 tot en met 38 van dezelfde wet na te leven, dat de Kansspelcommissie geen uitspraak heeft gedaan over de aanvraag tot verhuis, dat integendeel op de hoorzitting is gebleken dat bepaalde elementen uit het verhuisdossier aangewend zouden mogen worden in het kader van de sanctieprocedure, dat de Kansspelcommissie minstens heeft nagelaten om haar beslissing op zodanige wijze te dirigeren dat deze inzichtelijk en begrijpelijk is en dat in deze beslissing nergens een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de gevolgde procedure(s).

Beoordeling

14. In de motivering van de bestreden beslissing wordt op het eerste gezicht uitgebreid stilgestaan bij de aanvraag tot verhuis. De verzoekende partij kan daarin lezen waarom deze niet werd verleend. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt immers uitdrukkelijk dat de verzoekende partij onder meer niet voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in de artikelen 36.2 en 36.3 van de kansspelwet en bijgevolg niet in aanmerking komt voor de beoogde verhuis van de inrichting.

Daarenboven vermeldt de bestreden beslissing :

> "Overwegende dat de Kansspelcommissie van oordeel is dat er op korte termijn geen oplossing kan geboden worden aan het probleem van de daadwerkelijke exploitatie en dit gelet op de beslissing om geen toelating te geven tot de op 4 september 2013 formeel aangevraagde verhuis naar Eeklo".

Uit de intrekking van de vergunning voor de exploitatie van een kansspelinrichting aan de Staatsbaan 10 te Adegem, volgt noodzakelijkerwijs dat de aanvraag tot verhuis niet kan worden ingewilligd.

Het derde middel is niet ernstig.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In een vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 17 van de kansspelwet en van het "onafhankelijkheids-, onpartijdigheids-, en gelijkheidsbeginsel".

Zij betoogt dat de leden van de Kansspelcommissie en haar secretariaat, en de deskundigen om wiens medewerking is verzocht, overeenkomstig artikel 17 van de kansspelwet verplicht zijn om de feiten, de handelingen of de inlichtingen waarvan zij uit hoofde van hun functie kennis hebben, geheim te houden zowel tijdens het mandaat als na het verstrijken hiervan, dat de Kansspelcommissie zich niet aan deze wettelijke verplichting heeft gehouden, dat uit het administratief dossier immers niet blijkt dat er inlichtingen werden gevraagd bij mevrouw Coppenolle of bij de consorten Pascual (met inbegrip van de met hen verbonden vennootschappen), dat evenwel moet worden vastgesteld dat de consorten Pascual op mysterieuze wijze kennis hebben gekregen van de aanvraag tot verhuis, dat alle briefwisseling vanwege mevrouw Coppenolle of de consorten Pascual dateert van na het opstarten van de sanctieprocedure, dat mevrouw Coppenolle of de consorten Pascual bovendien een resem documenten

hebben overgemaakt aan de Kansspelcommissie op minder dan twee dagen voor de hoorzitting, dat uit het administratief dossier niet blijkt dat deze stukken werden opgevraagd en dat, gelet op de concrete omstandigheden van de zaak en het feit dat de documentatie in verband met het convenant enkel werd overgemaakt aan de Kansspelcommissie, er vragen rijzen over wie deze informatie heeft doorgespeeld. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat het feit dat mevrouw Coppenolle of de consorten Pascual kennis hadden van haar dossier, en door de eis dat de Kansspelcommissie actie zou ondernemen er zelfs inspraak in hebben gehad, ongetwijfeld een invloed heeft gehad op de bestreden beslissing, minstens het gelijkheidsbeginsel werd geschonden.

Beoordeling

16. Daargelaten de vraag of een eventuele schending van het beroepsgeheim van de leden van de Kansspelcommissie ipso facto de wettigheid van de bestreden beslissing aantast, volstaat de loutere bewering dat derden op "mysterieuze wijze" kennis hebben gekregen van de verhuisaanvraag van de verzoekende partij, niet om aan te nemen dat de leden van de Kansspelcommissie en het secretariaat hun strafrechtelijk sanctioneerbare geheimhoudingsplicht zouden hebben geschonden.

Het vierde middel is niet ernstig.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

17. Een vijfde middel wordt afgeleid uit de schending van het vertrouwens-, het rechtszekerheids-, het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de opgelegde straf buiten elke redelijke verhouding staat tot de ernst van de ten laste gelegde feiten, dat hoewel de Kansspelcommissie reeds van bij de aanvang op de hoogte was van de bijzondere omstandigheden waarmee zij en haar aandeelhouders worden geconfronteerd, werd daarmee op geen enkele wijze rekening gehouden bij de beoordeling van het dossier, terwijl die situatie nochtans buiten de wil van de verzoekende partij of haar aandeelhouders is ontstaan, dat de Kansspelcommissie aangeeft dat haar een termijn werd gegeven om zich te regulariseren, dat een sanctieprocedure evenwel moet worden onderscheiden van een regularisatieprocedure, dat bij een regularisatieprocedure de Kansspelcommissie eenmaal zij een inbreuk heeft vastgesteld, de vergunninghouder een periode kan geven om de toestand te regulariseren, dat te dezen haar geen regularisatietermijn werd toegekend, dat immers bij de eerste sanctieprocedure de zaak door de Kansspelcommissie zonder voorwerp werd verklaard en afgesloten, dat de Kansspelcommissie minstens sinds februari 2013 ervan op de hoogte was dat zij bezig was om een oplossing te vinden voor haar situatie, dat de Kansspelcommissie op geen enkel moment erop heeft gewezen dat ook lopende de voorbereidingen voor de verhuis de exploitatie verder moest worden gezet, dat zij integendeel uit het beleid van de Kansspelcommissie kon afleiden dat in dergelijke omstandigheden een tijdelijke sluiting wordt gedoogd, dat de Kansspelcommissie immers voor andere vergunninghouders een stopzetting van de exploitatie van meer dan één jaar heeft gedoogd in afwachting van een verhuis, en dat zij minstens door de Kansspelcommissie moest worden ingelicht van een beleidswijziging ter zake.

Beoordeling

18. De intrekking van een verleende vergunning op grond van de vaststelling dat niet langer voldaan is aan de door de kansspelwet gestelde voorwaarden voor het verkrijgen en het behoud van een kansspelvergunning klasse B, strijdt niet met de in het middel aangehaalde beginselen.

Artikel 37.5 van de kansspelwet, ingevoegd door artikel 18, 2°, van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen, bepaalt dat om houder van een vergunning klasse B te kunnen blijven, de aanvrager de kansspelen of de kansspelinrichting waarvoor een vergunning is verleend daadwerkelijk moet exploiteren in de zin van artikel 2, 2°, van de wet. De verplichting tot daadwerkelijke exploitatie strekt ertoe dat "slapende inrichtingen plaats kunnen ruimen voor nieuwe vergunninghouders die momenteel op een wachtlijst staan" (Parl. Stukken, Kamer, 2008-2009, nr. 1992/1, p. 30-31).

In voorliggende zaak heeft de Kansspelcommissie op 6 juni 2013 beslist om op grond van de vaststellingen in het rapport van de controlecel van 19 december 2012 een intrekkingsprocedure op te starten. Op dat ogenblik had de verzoekende partij nog geen officiële aanvraag tot verhuis ingediend. Aangezien de Kansspelcommissie de aanvraag tot verhuis heeft verworpen, mede gelet op het feit dat er geen sprake meer is van een daadwerkelijke exploitatie van de inrichting, kon, rekening houdend met de hiervoor beschreven doelstelling van de kansspelwet, de aan de verzoekende partij verleende vergunning klasse B op goede gronden worden ingetrokken. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de "bijzondere omstandigheden" waarin zij beweert te verkeren, de Kansspelcommissie ervan hadden moeten weerhouden de door de wetgever uitdrukkelijk verwoorde doelstelling gestand te doen door de vergunning in te trekken en zodoende de toestand van niet-exploitatie nog langer te gedogen.

Het vijfde middel is niet ernstig.

19. Vermits de verzoekende partij geen ernstige middelen aanvoert die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden, is niet voldaan aan één van de bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van deze beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien juli tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door
Elisabeth Impens, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Elisabeth Impens **Peter Sourbron**