

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.528 van 23 december 2021
in de zaak A. 231.564/X-17.785**

In zake : Laurent LEBRUN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Maxim Mittenhaere
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Peter Benoitstraat 7/8
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD KORTRIJK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de burgemeester van de stad Kortrijk van 18 juni 2020 om de kansspeltoestellen aanwezig in ‘De Krantenhoek’, Gentsesteenweg 49 te Kortrijk, te verzegelen in afwachting van een definitieve uitspraak van de kansspelcommissie in de sanctieprocedure die zij zal opstarten.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 september 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Roland Mittenare, die *loco* advocaat Maxim Mittenare verschijnt voor verzoeker en advocaat Fien Duymerinck, die *loco* advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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. Feitelijke en juridische gegevens

3. Verzoeker baat te Kortrijk, Gentsesteenweg 49, dagbladhandel ‘De Krantenhoek’ uit, waarin hij ook bier verkoopt. Bij wijze van nevenactiviteit exploiteert hij (vier) elektronische toestellen die dienen voor de aanneming van weddenschappen. Hij beschikt voor deze kansspeltoestellen over een kansspelvergunning F2.

Door de politie worden, naar aanleiding van gedane vaststellingen, bestuurlijke verslagen opgesteld op 12 mei 2020 en 26 mei 2020.

4. Op 28 mei 2020 wordt door de politie aan de kansspelcommissie meegedeeld dat de burgemeester voornemens is om de kanspeltoestellen in ‘De

Krantenhoek' te Kortrijk te verzegelen met toepassing van artikel 15/2, § 3, van de wet van 7 mei 1999 'op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers' (hierna: de kansspelwet).

Die bepaling luidt:

“§ 3. De gemeente stelt de commissie, per post of bij elektronische weg, in kennis indien een vergunninghouder F2 overeenkomstig artikel 43/4, § 5, 1°, het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie voor een van volgende feiten :

1° verstoring van de openbare orde;

2° een inbreuk gepleegd op deze wet ten aanzien van een persoon jonger dan achttien jaar;

3° het niet naleven van de voorwaarden wat betreft de nevenactiviteit.

Na te zijn geïnformeerd door de gemeente, start de commissie een sanctieprocedure op.

De beslissing van de commissie is evenredig ten aanzien van de ernst van de inbreuk die de beslissing verantwoordt en eventuele herhaling.

In het kader van de bovenvermelde sanctieprocedure op basis van proces-verbaal is de burgemeester gemachtigd de elektronische toestellen die dienen voor de aanneming van weddenschappen te verzegelen in afwachting van de definitieve uitspraak van de commissie.”

Artikel 43/4, § 5, 1°, schrijft in zijn toepasselijke versie voor:

“Buiten voormelde kansspelinrichtingen klasse IV mogen tevens worden aangenomen :

1° de weddenschappen op sportevenementen en op paardenwedrennen, bij wijze van 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 de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Zij dienen te beschikken over een vergunning klasse F2.”

5. De burgemeester nodigt verzoeker met een brief van 29 mei 2020 uit om zijn eventuele middelen van verweer schriftelijk mee te delen met betrekking tot het “[v]oornemen tot verzegeling van de elektronische toestellen die dienen voor de aanneming van weddenschappen in afwachting van de definitieve uitspraak van de Kansspelcommissie”.

Verzoeker geeft hieraan gevolg met een brief van 9 juni 2020.

Op 18 juni 2020 beslist de burgemeester dat de kansspeltoestellen in ‘De Krantenhoek’, Gentsesteenweg 49 te Kortrijk, verzegeld moeten worden in afwachting van een definitieve uitspraak van de kansspelcommissie in de sanctieprocedure die zij zal opstarten.

6. Op 20 januari 2021 beslist de kansspelcommissie tot de schorsing van verzoekers vergunning voor het aannemen van weddenschappen als nevenactiviteit in de dagbladhandel voor een termijn van drie maanden, ingaand op 1 april 2021. Op vraag van verzoeker wordt de startdatum van de schorsingsperiode op 22 februari 2021 gewijzigd naar 1 maart 2021.

IV. Belang

Exceptie

7. In de laatste memorie betwist de verwerende partij verzoekers actueel en wettig belang. Zij doet gelden dat de feiten die tot de verzegeling aanleiding gaven, intussen “wel degelijk hebben geleid tot een sanctie in het kader van de Kansspelwet”. Bijgevolg is de verzegeling “*mutatis mutandis* wettig”. Aangezien een inbreuk op de kansspelreglementering vaststaat, is verzoeker zonder wettig belang. Tevens heeft de verzegeling intussen geen uitwerking meer en waren de kansspeltoestellen om reden van de coronamaatregelen toch uitgeschakeld.

Beoordeling

8. De verwerende partij blijkt zelf bij hoog en bij laag te beweren dat het aannemen van weddenschappen in krantenwinkels door de coronamaatregelen “nooit gevisieerd [zijn] geweest”. Als verzoekers kansspeltoestellen dus na de bestreden beslissing tot verzegeling uitgeschakeld moesten blijven, was dat om reden van die beslissing.

9. Verzoeker heeft de verzegeling en de beperkingen die ze voor hem inhield, moeten ondergaan. Minstens is de morele genoegdoening die een vernietiging hem in voorkomend geval kan bezorgen een voldoende voordeel ter staving van zijn belang bij het beroep.

Er anders over oordelen zou er overigens op neerkomen dat de aangevochten beslissing, gelet op de termijn van zeven maanden waarin ze haar volledige effect sorteert, niet voor vernietiging in aanmerking komt. Nochtans blijkt uit niets dat de wetgever een dergelijke beslissing uit het annulatiecontentieux heeft uitgesloten of heeft willen uitsluiten.

10. Wat, ten slotte, de weerslag is van de beslissing van de kansspelcommissie met betrekking tot de bestreden maatregel van de burgemeester en verzoekers beroep ertegen, betreft in wezen niet de ontvankelijkheid van dit beroep, maar de gegrondheid ervan.

11. De exceptie wordt in haar geheel verworpen.

V. Onderzoek van het tweede en het derde middel

Standpunt van de partijen

12. Verzoeker leidt een *tweede middel* af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Onder meer “betreurt” hij in dat verband dat de verwerende partij niet is ingegaan op zijn uitnodiging om samen een oplossing te zoeken, in welk verband hij aanbood om de verkoop van bier op te schorten.

In een *derde middel* voert verzoeker de schending aan van het evenredigheidsbeginsel. Verzoeker wijst erop dat de overlast niet toegeschreven kan worden aan de aanwezigheid van de kansspeltoestellen, aangezien ze van 16 maart 2020 tot minstens 11 mei 2020 buiten werking waren ten gevolge van de COVID-19-maatregelen. Door de bestreden beslissing kan verzoeker de kansspeltoestellen niet starten vooraleer de kansspelcommissie definitief heeft

geoordeeld, maar het kan nog maanden tot een jaar duren vooraleer dat het geval is. Zijn nadeel is dan ook niet evenredig met het nagestreefde algemeen belang. Als reeds de kansspelcommissie, die zich ten gronde zal uitspreken over het dossier, gebonden is door het evenredigheidsbeginsel, dan geldt dit evenzeer voor de verwerende partij die slechts de verzegeling als bewarende maatregel kan uitspreken.

13. De verwerende partij antwoordt in de memorie van antwoord met betrekking tot het tweede middel dat de ernst van de inbreuken wel degelijk verantwoordt dat preventief tot verzegeling wordt overgegaan. Ook mocht verzoeker lopende de coronacrisis zijn uitbating voortzetten. De coronamaatregelen hebben nooit de sluiting van dagbladwinkels ingehouden.

Aangaande het derde middel reageert de verwerende partij dat de burgemeester niet de keuze heeft uit “een gamma van maatregelen” maar enkel kan beslissen om al dan niet tot verzegeling over te gaan. De coronamaatregelen hebben verzoeker niet geïmpacteerd, hij kon zonder meer voort exploiteren. Het komt, aldus de verwerende partij, finaal de kansspelcommissie toe om te oordelen of en in welke mate er een sanctie ex artikel 15/2, § 1, van de kansspelwet moet worden opgelegd.

14. In de laatste memorie voegt de verwerende partij daar aan toe dat de kansspelcommissie verzoeker inmiddels voor de inbreuk bestraft heeft en dat verzoeker de inbreuk niet heeft betwist in het kader van haar willig beroep bij de kansspelcommissie. Het feit dat de kansspeltoestellen wel of niet buiten gebruik waren, doet niets af aan de ernst van de feiten. Verzoeker blijft immers houder van een F2-vergunning en dan is alcoholgebruik uit den boze. Op het ogenblik van de vaststellingen, verhinderden de coronamaatregelen niet het aannemen van weddenschappen. De kansspelwet laat een tijdelijke verzegeling toe en de duurtijd van de sanctieprocedure kan niet aan de verwerende partij worden tegengeworpen.

Beoordeling

15. De bestreden beslissing tot verzegeling van verzoekers toestellen voor de aanneming van weddenschappen is genomen in het kader van de sanctieprocedure bij de kansspelcommissie naar aanleiding van de kennisgeving aan haar van de bestuurlijke verslagen van 12 en 26 mei 2020. In dat kader laat artikel 15/2, § 3, van de kansspelwet de burgemeester toe om de toestellen voor de aanneming van weddenschappen te verzegelen in afwachting van de definitieve uitspraak van de kansspelcommissie.

Die tijdelijke verzegeling is erop gericht om intussen “de inbreuk te doen stoppen”, “mits daarbij rekening wordt gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter zake” (verslag van de commissie voor de justitie over het wetsontwerp dat de wet van 7 mei 2019 is geworden tot wijziging van de kansspelwet, *Parl.St.* Kamer 2018/2019, nr. 3327/5, 51).

16. Te dezen betreffen de feiten die volgens de kansspelcommissie uit de bestuurlijke verslagen blijken, het verbruik van alcoholische dranken (bier), zowel binnen in verzoekers dagbladhandel als aan de ingang ervan, door zowel klanten als verzoeker. Ze maken blijkens de – niet betwiste – sanctiebeslissing van de kansspelcommissie ook effectief een inbreuk uit op de kansspelwet, die “expliciet een verbod op het consumeren van alcoholische dranken ter plaatse [heeft] opgelegd in een dagbladhandel waar als nevenactiviteit weddenschappen worden aangenomen”.

Anders echter dan de verwerende partij meent, wijst dit niet *ipso facto* uit dat de beslissing van de burgemeester wettig is.

17. De beslissing van de burgemeester op grond van de machtiging in artikel 15/2, § 3, van de kansspelwetgeving is essentieel een bewarende maatregel, totdat de kansspelcommissie zich over een eventuele sanctie heeft uitgesproken.

De burgemeester is er niet van vrijgesteld het evenredigheidsbeginsel na te leven. Dat houdt te dezen in dat de opgelegde verzegeling in een redelijke verhouding van evenredigheid moet staan tot het probleem dat in afwachting van een eventuele sanctie dient te worden verholpen.

18. Het is niet betwist dat verzoeker in zijn verweerschrift uitdrukkelijk voorstelt om met onmiddellijke ingang geen bier meer te verkopen in zijn winkel. Er is geen reden om te betwijfelen dat hiermee ook een einde zou komen aan het verboden verbruik van bier in en om zijn dagbladhandel.

Niettemin neemt de burgemeester toch nog een maatregel tot verzegeling van verzoekers kansspeltoestellen. De maatregel geldt voor een onbepaalde duur en zal uiteindelijk zeven maanden aanhouden, tot aan de beslissing van de kansspelcommissie om verzoeker een sanctie op te leggen van – welgeteld – drie maanden, die *nota bene* niet verrekend worden met de duur van de intussen ondergane verzegeling.

In de bestreden beslissing gaat de burgemeester aan het voorstel van verzoeker zonder meer voorbij. Hij verwierpt verzoekers aangevoerde verweermiddelen omdat ze “duidelijk niet van aard [zijn] om de vastgestelde overtredingen te kunnen weerleggen”.

Dat doet in verband met het voorstel en het besproken evenredigheidsbeginsel niet ter zake. Het voorstel en het evenredigheidsbeginsel zien niet op de realiteit van de inbreuken maar op de verhouding tussen die inbreuken en de bewarende maatregel die moet voorkomen dat ze voortduren.

19. In de gegeven omstandigheden wordt niet aangenomen dat de bestreden beslissing een redelijkerwijs voldoende aangepaste en proportionele maatregel uitmaakt.

Het tweede en derde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de burgemeester van de stad Kortrijk van 18 juni 2020 om de kansspeldoestellen aanwezig in ‘De Krantenhoek’, Gentsesteenweg 49 te Kortrijk, te verzegelen in afwachting van een definitieve uitspraak van de kansspelcommissie in de sanctieprocedure die zij zal opstarten.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan verzoeker verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig december tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust