

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.809 van 19 december 2024
in de zaak A. 238.350/VII-41.904**

In zake : de NV BETCENTER GROUP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Luc Wynant en Alexei Loubkine
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 221
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE SINT-GILLIS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jean Laurent en Charline Servais
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 250
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Sint-Gillis van 24 november 2022 om geen convenant af te sluiten met de nv Betcenter Group voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Charleroisesteenweg 182-184 te Sint-Gillis.

II. Verloop van de rechtspleging

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

 Eerste auditeur Wendy Depester heeft op 17 november 2023 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij 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 7 november 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valerie Beckers, die *loco* advocaten Jean Laurent en Charline Servais verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester 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 exploiteert een kansspelinrichting klasse IV aan de Charleroisesteenweg 182-184 te Sint-Gillis. Zij beschikt over een kansspelvergunning F2 die geldig is tot 11 december 2022.

3.2. In het kader van de hernieuwing van de voornoemde kansspelvergunning richt zij op 7 september 2021 een verzoek tot de gemeente Sint-Gillis om een convenant af te sluiten in de zin van artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) en om een advies van de burgemeester te verkrijgen in de zin van artikel 2 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'. Het bijgevoegde ontwerp van convenant is in het Nederlands gesteld.

3.3. Met het thans bestreden besluit van 24 november 2022 weigert de gemeenteraad van de gemeente Sint-Gillis om met de verzoekende partij een convenant af te sluiten.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Gelet op de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna, ‘wet op de kansspelen’ genoemd) en op haar artikel 43/4 paragraaf 1 lid 4 en artikel 43/5 lid 1 punt 6, zoals ingevoegd bij wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers;

Gelet op artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet;

Gelet op het verzoek tot onderhandeling over het convenant tot hernieuwing van de F2-licentie dat BETCENTER Group op 7 september 2021 aan de Gemeente richtte, met het oog op de exploitatie van het wedkantoor, gelegen aan de Charleroisesteenweg 182-184, te 1060 Sint-Gillis;

Overwegende dat uit de website van de Kansspelcommissie immers blijkt dat de F2-licentie van dit wedkantoor met een geldigheidsduur van 3 jaar werd toegekend op 12 december 2019;

Overwegende immers dat de aanvrager, gelet op voornoemd artikel 43/5 lid 1 punt 6, om een vergunning klasse F2 te kunnen verkrijgen, het convenant moet kunnen voorleggen dat werd gesloten tussen de kansspelinrichting klasse IV en de gemeente waar die inrichting is gevestigd, onder de voorwaarde dat de vergunning van klasse F2 wordt verkregen;

Dat de aanvrager er bovendien voor moet zorgen dat de kansspelinrichting klasse IV niet wordt gevestigd in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zulks behoudens met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan, zoals bepaald door artikel 43/5 lid 1 punt 5 van de Wet op de kansspelen;

Overwegende dat artikel 43/4 van de wet op de kansspelen aangeeft dat het convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, alsook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren, alsook de openings- en sluitingsdagen van de kansspelinrichtingen klasse IV en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt;

Overwegende dat uit de voorbereidende werken blijkt dat deze procedure bepaald door de wetswijziging van 7 mei 2019 enerzijds de rol van de gemeenten inzake handhaving van orde, rust en veiligheid, eigen aan de gemeenten, versterkt en anderzijds de sociale risico's door de locatie van de inrichtingen wil beperken, met als algemeen doel de spelers te beschermen;

Dat als de gemeente beslist om een convenant te sluiten met een vaste kansspelinrichting van klasse IV, zij een discretionaire bevoegdheid uitoefent;

Overwegende dat uit het nabijheidsonderzoek door de dienst VHL blijkt dat er wel degelijk meerdere onderwijsinstellingen in de nabijheid van het wedkantoor zijn gevestigd, meer bepaald:

- Basisschool Tutti frutti (Overwinningsstraat 204) => 160 m
- Institut Saint Jean-Baptiste de La Salle (Morisstraat 19) => 200 m
- Muziekacademie (Nieuwburgstraat) => 240 m
- Centre scolaire de Ma-Campagne (Afrikastraat 3) => 250 m
- Institut Saint-Luc (Ierlandstraat 57) => 250 m
- Middelbare school LIRL (Overwinningsstraat) => 600 m

Overwegende bovendien dat in de onmiddellijke omgeving van het wedkantoor, meer bepaald in dezelfde straat, er zich locaties bevinden die door jongeren worden bezocht, zoals de zaken gespecialiseerd in verkoop van artistieke benodigdheden of in het aanbieden van printservices, waar veel leerlingen komen;

Overwegende dat de nabijheid van die verschillende locaties, in overeenstemming met artikel 43/5 lid 1, 5° van de wet op de kansspelen, volstaat om het convenant te weigeren;

Overwegende dat afgezien van deze wettelijk voorziene reden tot weigering ook socio-economische overwegingen in aanmerking moeten worden genomen die met de kenmerken van de bevolking van de gemeente samenhangen;

Overwegende immers dat Sint-Gillis tot de gemeenten met het laagste netto belastbaar inkomen per inwoner in België behoort en dat het aandeel van de bevolking dat een leefloon (of equivalent leefloon) van het OCMW of een werkloosheidsuitkering ontvangt, hoger ligt dan het Gewestniveau (Volgens de cijfers van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse - <https://bisa.brussels/cijfers/kerncijfers-per-gemeente/sint-gillis>);

Overwegende overigens dat de dienst schuldbemiddeling van de Gemeente, het Centre d'Accompagnement et de Formation pour Adultes (CAFA) aangeeft jaarlijks 600 gezinnen uit Sint-Gillis op te volgen in het kader van overmatige schuldenlast, dat werd vastgesteld dat iedere prikkel tot uitgaven of risicovol uitzicht op snel geldgewin, onder welke vorm dan ook, met name iedere vorm van geldspelen, een enorme bedreiging vormt binnen de context van deze budgettaire reeds heel gespannen kwetsbare situaties, vooral wanneer de locaties zich in de nabijheid bevinden, wat een reële kans inhoudt om de situatie van de gezinnen met overmatige schuldenlast nog erger te maken;

Overwegende a fortiori dat geldspelen vaak leiden tot verslavingen die financiële problemen, schulden en armoede veroorzaken of net nog scherper stellen;

Overwegende dat de door het wedkantoor voorgestelde garanties voor de gemeente, gelet op haar taak om de openbare orde te handhaven en met name jongeren te beschermen, niet volstaan om een afwijking op de wet op de kansspelen te rechtvaardigen.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: de bestuurstaalwet).

De verzoekende partij stelt dat de aanvraag in het Nederlands was gesteld, zodat de verwerende partij verplicht was om het Nederlands te gebruiken in alle latere contacten en dat het niet aan de verwerende partij toekwam om “eenzijdig naar het Frans over te schakelen en het op te dwingen als voertaal”.

5. De verwerende partij antwoordt dat alle essentiële stappen van de procedure in het Nederlands zijn verlopen, met name de ontvangstmelding van de aanvraag, de bestreden beslissing en de kennisgeving ervan aan de verzoekende partij. Enkel bepaalde tussentijdse contacten met de gemeentelijke administratie hebben in het Frans plaatsgevonden. Deze contacten hebben geen invloed gehad op de bestreden beslissing.

6. Hoewel de verzoekende partij in het inleidend verzoekschrift ervan uitgaat dat zij beschouwd moet worden als een ‘privaat bedrijf gevestigd in het Brussels tweetalig gebied’ en zij voor de toepassing van de bestuurstaalwet gelijkgesteld moet worden met een particulier, stelt zij in de memorie van wederantwoord dat ze beschouwd moet worden als een ‘privaat bedrijf dat in een ééntalig taalgebied is gevestigd, met name in Vlaanderen’, zodat overeenkomstig artikel 19, tweede lid, van de bestuurstaalwet de taal van de gemeente in het Nederlandstalig taalgebied gebruikt moest worden. Daarenboven benadrukt de verzoekende partij dat de verwerende partij het taalgebruik eenzijdig heeft gewijzigd naar een taal die niet de hare is zodat zij in een “zwakkere positie” werd geplaatst.

7. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat zij geen afstand kon doen van het recht om met de overheid te communiceren in de door haar gekozen taal, dat zij in het kader van de onderhandelingen over het convenant in een zwakkere positie werd geplaatst daar het voor zich spreekt dat “wanneer een wederkerige overeenkomst, met wederzijdse afspraken, onderhandeld wordt, [...] de partijen er alle baat bij hebben de onderhandelingen in hun moedertaal of taal naar keuze te voeren” en dat onderhandelingen over het convenant “zo niet de essentie, dan minstens een substantieel deel uit[maken] van de procedure en het besluitvormingsproces”.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de bestuursstaalwet gebruikt iedere plaatselijke dienst van Brussel-Hoofdstad in zijn betrekkingen met een particulier de door deze gebruikte taal, voor zover die taal het Nederlands of het Frans is. In het tweede lid van hetzelfde artikel wordt bepaald dat “echter aan een privaat bedrijf, dat in een gemeente zonder speciale regeling uit het Nederlandse of het Franse taalgebied gevestigd is, in de taal van de gemeente [wordt] geantwoord”.

9. Zonder te moeten onderzoeken of het eerste dan wel het tweede lid van artikel 19 van de bestuursstaalwet van toepassing is op de afhandeling van de convenantaanvraag, wordt vastgesteld dat het initiële verzoek van de verzoekende partij in het Nederlands was gesteld en dat die officiële landstaal ook in de bestreden beslissing tot afwijzing van dat verzoek wordt gebruikt.

10. In zoverre in het middel gewag wordt gemaakt van de (informele) vraag van de verwerende partij naar het bestaan van een Franse versie van het verzoek tot het sluiten van een convenant - verzoek waarop de verzoekende partij klaarblijkelijk onmiddellijk en zonder enig voorbehoud is ingegaan - gaat het niet om een formele betrekking of antwoord van het gemeentebestuur zoals bedoeld door artikel 19 van de bestuursstaalwet. Waar de verzoekende partij zegt dat zij “vanaf 24 september 2021” verscheidene tussentijdse mondelinge en schriftelijke contacten met de gemeentelijke administratie in de Franse taal heeft

gehad, toont zij evenmin aan dat die contacten beschouwd moeten worden als betrekkingen of antwoorden van de administratie van het gemeentebestuur van Sint-Gillis als bedoeld in de bestuurstaalwet, temeer omdat op basis van de gegevens van het administratief dossier niet aangenomen kan worden dat er met de verwerende partij, geplaatst in een zogeheten “zwakkere positie”, officiële onderhandelingen zouden hebben plaatsgevonden over het sluiten van een convenant voor de exploitatie van het wedkantoor. Te dezen kunnen de pogingen tot het inwinnen van bijkomende informatie in elk geval niet gelijkgesteld worden met de door de bestuurstaalwet bedoelde betrekkingen of contacten.

11. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

12. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 43/5 van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Tevens wordt gesteld dat er sprake is van machtsoverschrijding en/of -afwending, doordat de bestreden beslissing niet steunt op deugdelijke, afdoende en draagkrachtige motieven.

Bij de uiteenzetting van het middel geeft de verzoekende partij aan dat de motieven van de bestreden beslissing betrekking hebben op: (i) de ligging van het wedkantoor in de nabijheid van meerdere onderwijsinstellingen en plaatsen die door jongeren worden bezocht, (ii) de kenmerken van de bevolking en (iii) het ontbreken van garanties om een afwijking op de prohibatieve nabijheidsregels te verlenen. Volgens haar zijn deze motieven niet pertinent en dus niet voldoende draagkrachtig om de bestreden beslissing te onderbouwen. De verzoekende partij benadrukt in dit verband dat het begrip “jongeren” moet worden opgevat als “jongeren die effectief toegang kunnen hebben tot de kansspelinrichting”. De toegang van minderjarigen wordt door de kansspelwet

sowieso verboden zodat zij de hoogst mogelijke bescherming genieten. Er is sinds 1 oktober 2022 ook een verplichte EPIS-controle van elke klant aan de ingang van het wedkantoor. De kans dat een minderjarige het wedkantoor betreedt, is volgens de verzoekende partij dan ook onbestaande. Voorts zou het wedkantoor niet zichtbaar zijn van op de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen, zodat geen van deze plaatsen de weigering van het convenant kan verantwoorden.

13. De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing uitvoerig wordt uiteengezet waarom het niet aangewezen is om een convenant voor de exploitatie van het wedkantoor af te sluiten. In de eerste plaats zijn er in de onmiddellijke nabijheid verschillende onderwijsinstellingen gelegen en ook plaatsen die door jongeren worden bezocht, zoals handelszaken gespecialiseerd in de verkoop van artistieke benodigdheden of in het aanbieden van printservices, waar veel leerlingen komen. Volgens de verwerende partij zijn deze redenen op zich voldoende om op grond van artikel 43/5, eerste lid, 5°, van de kansspelwet het sluiten van het convenant te weigeren. Daarenboven blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing dat “de door het wedkantoor voorgestelde garanties voor de gemeente, gelet op haar taak om de openbare orde te handhaven en met name jongeren te beschermen, niet volstaan om een afwijking op de wet op de kansspelen te rechtvaardigen”. Voorts argumenteert de verwerende partij dat ze bijkomend rekening mocht houden met een problematiek die eigen is aan de gemeente Sint-Gillis waarvan de armoedegraad hoger is dan in andere Belgische gemeenten. Daarbij is zij van oordeel dat geldspelen een verhoogd gevaar meebrengen wegens de precaire financiële situatie van vele inwoners van de gemeente.

14. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat de verwerende partij “zich een grotere discretionaire bevoegdheid probeert toe te kennen, dan deze die de Kansspelwet haar verleent”. Artikel 43/5, vijfde lid, van de kansspelwet laat volgens haar geen andere lezing toe dan dat een wedkantoor klasse IV het recht heeft om zich te vestigen op een plaats die niet in de nabijheid is gelegen van voormelde drie types instellingen (onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht). In dat verband verwijst zij naar een arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 20 februari

2023. Wanneer de door de uitbater gekozen vestigingsplaats van een wedkantoor niet in de nabijheid is gelegen van de in de kansspelwet limitatief opgesomde instellingen, kan een gemeente geen andere motieven aanwenden om het sluiten van een convenant te weigeren.

15. In haar laatste memorie wijst de verzoekende partij op een nieuw element, namelijk dat de gemeente een convenant heeft afgesloten met een concurrent voor de exploitatie van een wedkantoor dat gelegen is op een afstand van 500 meter van een middelbare school, zodat de verwerende partij “kennelijk zelf [meent] dat een afstand van 500 meter tussen een wedkantoor en een onderwijsinstelling geen aanleiding vormt om een convenant te weigeren”. Tot slot stelt zij dat “een weigering omwille van de vermeende nabijheid van slechts twee onderwijsinstellingen een miskennis van het evenredigheidsbeginsel uitmaakt”.

Beoordeling

16. Artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de kansspelwet kent aan de gemeente een discretionaire bevoegdheid toe die onder meer betrekking heeft op de beoordeling van de plaats waar een kansspelinrichting kan worden gevestigd. Op grond van voormelde bepaling moet de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV immers geschieden krachtens een convenant dat “voorafgaandelijk wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater” waarin wordt bepaald “waar de kansspelinrichting wordt gevestigd”, alsook waarbij “de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren, de openings- en sluitingsdagen [...] en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt” worden vastgesteld. De beoordelingsbevoegdheid van de gemeente houdt in wezen in dat op grond van een *in concreto* onderzoek van de eigen en particuliere omstandigheden van elke zaak, geval per geval wordt uitgemaakt of al dan niet een convenant kan worden gesloten.

17. Naar luid van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet moet de aanvrager om een vergunning klasse F2 te kunnen verkrijgen “ervoor zorgen dat de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van

onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zulks behoudens met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan”.

De weigering om een convenant te sluiten wegens de nabijheid van plaatsen en inrichtingen overeenkomstig het aangehaalde artikel 43/5 van de kansspelwet, komt aan de vereisten van de motiveringswet tegemoet wanneer de over de aanvraag genomen beslissing uitdrukkelijk aangeeft op grond van welke gegevens het gemeentebestuur, na een *in concreto* onderzoek en afweging, tot de prohibatieve nabijheid heeft besloten.

18. Het nabijheidsverbod voor onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht strekt ertoe bepaalde kwetsbare categorieën van personen te beschermen tegen de verleiding om een wedkantoor op te zoeken omdat zij de inrichting niet ver verwijderd weten of omdat het slechts een minimale inspanning vergt om ze te bereiken. Het komt, zonder afbreuk te doen aan het wettigheidstoezicht van de rechter, aan de lokale overheden toe om het begrip “nabijheid” verder in te vullen rekening houdend met alle relevante plaatselijke omstandigheden. De concrete beoordeling van de nabijheid betreft *ipso facto* de aantrekkingskracht van de kansspelinrichting en van de inspanning die nodig is om ze te bezoeken.

19. De bestreden beslissing steunt op het zelfstandige motief dat “uit het nabijheidsonderzoek door de dienst VHL blijkt dat er wel degelijk meerdere onderwijsinstellingen in de nabijheid van het wedkantoor zijn gevestigd”. De verzoekende partij toont de feitelijke onjuistheid van dit motief niet aan, minstens niet wat betreft de nabije ligging van twee instellingen waarvan niet wordt betwist dat er ook onderwijs wordt verstrekt aan jongeren van 18 jaar en ouder, met name het Institut Saint Jean-Baptiste de La Salle (op 200 meter) en het Institut Saint-Luc (op 250 meter).

Uit de tekst van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet kan niet worden afgeleid dat enkel kansspelinrichtingen die zichtbaar

zijn vanaf de onderwijsinstellingen bij de beoordeling van de prohibitieve nabijheid betrokken mogen worden.

Het motief in zake de nabije ligging van minstens twee onderwijsinstellingen volstaat op zich om de weigering tot het sluiten van het convenant te verantwoorden. De noodzaak ontbreekt dan ook om de wettigheid te onderzoeken van andere, hoe dan ook als overmatig aan te merken motieven, zoals het betrekken bij het nabijheidsonderzoek van andere onderwijsinstellingen, zoals de basisschool ‘Tutti frutti’, de muziekacademie, het Centre scolaire de Ma-Campagne en de middelbare school LIRL, alsook van diverse plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht. Hetzelfde geldt voor de zogenaamde “socio-economische overwegingen” die in de bestreden beslissing slechts in ondergeschikte orde worden geformuleerd. De gebeurlijke gegrondheid van een van de kritieken op die overmatige motieven, kan immers niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Het feit dat de weigering om het convenant te sluiten in rechte verantwoord wordt door de ligging van “slechts” twee onderwijsinstellingen in de nabijheid van het wedkantoor, betekent niet dat de bestreden beslissing het evenredigheidsbeginsel miskent.

20. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

21. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van de zorgvuldigheidsplicht en van het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat zij mocht uitgaan van de legitieme verwachting dat het convenant zou worden afgesloten. Op geen enkel ogenblik heeft de verwerende partij immers te kennen gegeven dat het convenant zou worden geweigerd. Meer nog, op haar vraag werden zelfs aanpassingen aan

het wedkantoor uitgevoerd. Daaraan wordt toegevoegd dat de verwerende partij tevens het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden door niet onmiddellijk te communiceren over de prohibitieve nabijheidsregels.

22. De verwerende partij antwoordt dat enkel de gemeenteraad bevoegd is om te beslissen of er al dan niet een convenant voor de exploitatie van een wedkantoor wordt afgesloten. Uit de contacten met de gemeentelijke administratie kan de verzoekende partij geen rechtmatige verwachtingen putten, aangezien de administratie niet bevoegd was om de bestreden beslissing te nemen. De elektronische handtekening van de gemeentelijke ambtenaren vermeldt trouwens dat de boodschap “het gemeentebestuur niet [bindt] en [...] informeel [blijft]”. In geen van de door de gemeentelijke ambtenaren verstuurd mailberichten kan tot slot een duidelijke toezegging of belofte om een convenant af te sluiten en te ondertekenen worden gelezen.

23. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord dat de gemeentelijke ambtenaren van rechtswege in naam en voor rekening van de verwerende partij handelen. Hun handelingen zijn rechtstreeks toerekenbaar aan de verwerende partij. Wanneer ambtenaren over het convenant onderhandelen, moet het gemeentebestuur worden geacht te onderhandelen. Voorts werd het convenant niet geweigerd om reden dat er geen akkoord kon worden gevonden over de inhoud ervan. Het is net omdat de gemeente met haar onderhandelingen heeft gevoerd over de concrete inhoud van het convenant dat zij mocht verwachten dat effectief een convenant zou worden afgesloten en niet dat deze zou worden geweigerd wegens de ligging van het wedkantoor.

24. In haar laatste memorie geeft de verzoekende partij een opsomming van de uitspraken en zogenaamde beloftes van de verwerende partij over de bespreking en (nakende) ondertekening van een convenant. Met betrekking tot de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel poneert zij dat een zorgvuldige overheid pas over de inhoud van een convenant begint te onderhandelen “indien blijkt dat de vestigingsplaats voldoet aan de wettelijke criteria”.

Beoordeling

25. Het vertrouwensbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur dat moet vermijden dat de rechtmatige verwachtingen welke de burger uit het bestuursoptreden put, worden tekortgedaan. Dit houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Het vertrouwensbeginsel kan echter niet *contra legem* worden toegepast.

Bij de beoordeling van het tweede middel werd reeds vastgesteld dat in de nabijheid van het wedkantoor minstens twee onderwijsinstellingen gelegen zijn. Het beroep op het vertrouwensbeginsel kan er niet toe leiden dat de in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet bepaalde rechtsplicht om geen wedkantoren toe te laten in de nabijheid van onderwijsinstellingen, zinledig wordt. Het doet derhalve niet ter zake dat de verzoekende partij uit de wijze waarop het verzoek tot het sluiten van een convenant door het gemeentebestuur werd afgehandeld, rechtmatige verwachtingen heeft kunnen putten.

26. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheidsplicht verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

Uit de omstandigheid dat de verwerende partij pas in de bestreden beslissing expliciet heeft aangegeven dat niet voldaan is aan de nabijheidsregels van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, volgt niet dat zij onzorgvuldig is geweest bij het vergaren van de relevante feiten die tot deze vaststelling hebben geleid.

27. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

28. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 162, tweede lid, 4°, van de Grondwet en van de artikelen 93 en 94 van de nieuwe gemeentewet.

Zij stelt dat de gemeenteraad van de gemeente Sint-Gillis de bestreden beslissing niet achter gesloten deuren had mogen nemen en dat zodoende haar de mogelijkheid werd ontzegd om voor haar belangen op te komen.

29. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel. Er kan immers niet worden ingezien hoe het enkele feit dat de gemeenteraad achter gesloten deuren heeft vergaderd de strekking van de bestreden beslissing heeft kunnen beïnvloeden.

30. In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat zij beschikt over het grondrecht om aanwezig te zijn bij openbare beraadslagingen van de gemeenteraad. Ook zou zij in geval van een openbare gemeenteraadszitting over andere informatie hebben kunnen beschikken om een gunstige beslissing over het verzoek tot het sluiten van een convenant af te dwingen.

Beoordeling

31. Naar luid van artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geven de in de beroepen tot nietigverklaring aangevoerde onregelmatigheden “slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden”.

32. De omstandigheid dat de gemeenteraad van de gemeente Sint-Gillis de bestreden beslissing in besloten vergadering heeft genomen, staat volledig los van de draadwijdte van die beslissing en meer bepaald met het verbod om een convenant te sluiten in strijd met artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. Voor het overige overtuigt de verzoekende partij niet dat de in het middel aangeklaagde onregelmatigheid haar een waarborg heeft ontnomen. De kansspelwet noch de uitvoeringsbesluiten ervan, voorzien er immers in dat de aanvrager van het convenant door de gemeenteraad van de betrokken gemeente verplicht moet worden gehoord.

33. Het vierde middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams