

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.564 van 12 juni 2025
in de zaak A. 237.074/VII-41.642**

In zake : I.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pierre Slegers en Jennifer Duval
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
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 Leandra Decuyper
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 15 juni 2022 waarbij de vergunning klasse D van verzoeker voor het uitoefenen van beroepsactiviteiten in een kansspelinrichting voor een periode van twee weken wordt geschorst.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft op 6 september 2024 een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pierre Slegers, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Fien Duymelinck, die *loco* advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Verzoeker is bestuurder van de nv Golden Palace Antwerpen. De nv Golden Palace Antwerpen en de nv Pavaber exploiteren in een gebouw op de hoek van de Statiestraat en de Breydelstraat te Antwerpen een kansspelinrichting klasse II onder de naam ‘Golden Palace’.

3.2. De lokale politie van Antwerpen en een verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie voeren op 11 december 2021 een inspectie uit van de

kansspelinrichting. In een proces-verbaal van 11 december 2021 (nr. AN.58[...]) wordt het volgende vastgesteld:

“Wanneer wij op 11/12/2021 te 19:00 uur de inkomhal van betrokken kansspelinrichting betreden maken wij ons tegenover de werknemster in het onthaal [...] kenbaar als politie door vertoon van onze dienstidentiteitskaart. Eerste Commissaris [...] maakt zich tevens kenbaar als verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie.

Het betrokken personeelslid lijkt initieel niet goed te weten hoe te reageren op onze diensten. Zij vraagt raad aan een collega werknemster [...] dewelke eveneens aanwezig is aan het onthaal. Deze geeft advies om ons niet binnen te laten, zij richt zich tot onze diensten en vraagt ons om even te wachten totdat zij haar verantwoordelijke gesproken heeft.

[...]

Identificatie van de kansspelinrichting aan de hand van de vergunningen B
Wij stellen vast dat de betrokken speelzaal met de commerciële benaming GOLDEN PALACE in feite bestaat uit een samensmelting van twee vennootschappen en twee vergunningen van het type B.

Fysiek betreft het nochtans één instelling waarbij slechts gebruik wordt gemaakt van één toegang tot de inrichting.

Intern zijn de twee afzonderlijk vergunde delen slechts gescheiden door een poortje dat door de speler autonoom kan worden geopend met een badge dewelke bij het poortje ligt.

Wij voegen inzake deze doorgang een fotodossier in bijlage aan huidige akte. [...]

Wij kunnen de betrokken kansspelinrichting verder identificeren als;

Enerzijds: [...] Golden Palace Antwerpen [...]

Anderzijds: [...] Pavaber [...]

[...]

Analyse registratiefiches

Wanneer wij de twee willekeurig afgedrukte registratiefiches bekijken stellen wij vast dat de fiche van de speler met de Belgische nationaliteit correct is ingevuld.

De registratiefiche van de speler met de buitenlandse nationaliteit werd onvolledig en foutief ingevuld. De naam werd foutief geregistreerd; één van de twee voornamen werd als naam geregistreerd en de werkelijke naam werd niet geregistreerd.

[...]

Door omstandigheden vermeld in volgende alinea zijn wij niet in staat om meer dan twee registratiefiches te controleren. Wij wensen hierbij op te merken dat 1 op 2 van de reeds gecontroleerde fiches niet voldeed aan de verplichtingen.

Weigering tot mededeling van het toegangsregister

Tijdens de uitvoering van onze controle zoals voornoemd wordt Eerste Commissaris [...], verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie, [...] gevraagd om een telefonisch gesprek te voeren met de bestuurder van GOLDEN PALACE.

Eerste Commissaris [...] neemt de telefoon aan en wordt telefonisch te

woord gestaan door een persoon dewelke zich mondeling identificeert als [I.V.], bestuurder van GOLDEN PALACE.

[I.V.] meldt telefonisch aan de verbindingsofficier dat wij het recht niet hebben om het toegangsregister op te vragen of in te kijken en dat wij eveneens het recht niet hebben om de registratiefiches van de klanten te controleren. Betrokkene meldt tevens via de telefoon dat hij opdracht gegeven heeft aan de aanwezige personeelsleden om geen enkele medewerking te verlenen aan de controle en geen toegang te geven tot de registers registratie spelers. Hij schreeuwde in de telefoon dat hij al 24 jaren ervaring had in de sector en vroeg zich af op welke basis wij deze controle uitvoerden. De verbindingsofficier heeft daarop het gesprek beëindigd.

Gezien het bevel van de heer [I.V.] gegeven aan zijn personeel in de kansspelinrichting GOLDEN PALACE om niet mee te werken aan de controle, dringen wij bij het personeel niet verder aan gezien ze ons ook kennis geven van het verbod tot medewerking en toegang tot registraties van het klantenbestand door de heer [I.V.].

Wij stellen dat wij terzake proces-verbaal zullen opstellen en [I.V.] nog schriftelijk zullen uitnodigen voor een verhoor inzake de feiten. [...]"

3.3. De procureur des Konings deelt op 3 januari 2022 aan de Kansspelcommissie mee dat geen strafrechtelijk gevolg zal worden gegeven aan de feiten.

3.4. Op 16 maart 2022 beslist de Kansspelcommissie om een sanctieprocedure op te starten ten aanzien van verzoeker.

3.5. Met de thans bestreden beslissing van 15 juni 2022 gaat de Kansspelcommissie over tot de schorsing van de vergunning klasse D van verzoeker voor een periode van twee weken.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

"I. FEITEN

Tijdens het verloop van de controle op 11 december 2021 in de kansspelinrichtingen klasse II gelegen te Statiestraat 23/25 en Breydelstraat 19/21, 2018 Antwerpen werd de medewerking tot uitvoering van deze controle geweigerd, hoewel artikel 15 § 1, vierde lid, punt 2 en artikel 15 § 3, tweede lid van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen, de weddenschappen en de bescherming van de spelers (hierna vermeld als de Kansspelwet) aan de verbindingsofficier de bevoegdheid geeft om over te gaan tot elk onderzoek, elke controle en elk verhoor, alsook alle dienstige vaststellingen te doen en te eisen dat hen alle

documenten worden overhandigd die nuttig kunnen zijn in het kader van hun onderzoek.

II. VERLOOP

Deze vaststellingen zijn vervat in het dossier met notitienummer AN.58.[...].

De procureur des Konings deelt op 3 januari 2022 aan de Kansspelcommissie mee dat geen strafrechtelijk gevolg zal worden gegeven aan de feiten en het de Kansspelcommissie vrij staat om toepassing te maken van artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, hierna Kansspelwet genoemd.

De Kansspelcommissie beslist op 16 maart 2022 om tegen [I.V.], houder van de vergunning D13607, hierna betrokkene genoemd, een sanctieprocedure S2022/042 op te starten.

De Kansspelcommissie stelt betrokkene via schrijven van 31 maart 2022 in kennis van de opstart van deze procedure. In de kennisgeving wordt betrokkene uitgenodigd tot het indienen van schriftelijke verweermiddelen of het aanvragen om gehoord te worden en wordt betrokkene gewezen op het recht om zich te laten bijstaan door een raadsman en het recht op inzage in het sanctiedossier.

Betrokkene dient geen verweermiddelen in.

III. VOORWERP EN WETTELIJKE BASIS

De sanctieprocedure met volgnummer S2022/042 strekt tot het opleggen van een administratieve sanctie conform artikel 15/2, § 1 van de Kansspelwet op basis van de feiten in het proces-verbaal AN.58.[...] die mogelijks een inbreuk uitmaken op artikel 45 van de Kansspelwet.

Artikel 45 van de Kansspelwet: ‘Om een vergunning klasse D te verkrijgen en te behouden moet de aanvrager volledig zijn burgerlijke en politieke rechten genieten en zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.’

Immers, artikel 15, § 1, vierde lid, punt 2 van de Kansspelwet bepaalt:

[...]

En artikel 15, § 3, tweede lid van de Kansspelwet bepaalt:

[...]

IV. ONTVANKELIJKHEID

[...]

V. RECHTEN VAN VERDEDIGING

Betrokkene heeft geen gebruik gemaakt van het recht tot inzage in en tot het bekomen van een kosteloos afschrift van het dossier.

Betrokkene heeft geen gebruik gemaakt van het recht om verweermiddelen in te dienen.

Alle stukken in het dossier waren gedurende de ganse periode ter beschikking van de betrokkene.

De rechten van verdediging zijn niet geschonden.

VI. TEN GRONDE

Uit de vaststellingen vervat in het dossier met notitienummer AN.58.[...] blijkt dat tijdens een controle op 11 december 2021 in de kansspelinrichting klasse II gelegen te Statiestraat 23/25, 2018 Antwerpen, geëxploiteerd onder vergunning B4047 en de kansspelinrichting klasse II gelegen te

Breydelstraat 19-21, 2018 Antwerpen, geëxploiteerd onder vergunning B4990, door de lokale politie van Antwerpen, in samenwerking met de verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie is vastgesteld dat er door betrokkene werd opgedragen aan het personeel om geen verdere medewerking aan de controle op het register te geven, en dit niettegenstaande de verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie, conform artikel 15, § 1, vierde lid, punt 2 van de Kansspelwet, in het kader van zijn functie kan eisen dat alle documenten die nuttig zijn [in] het kader van hun onderzoek worden overhandigd.

Het niet verlenen van medewerking tijdens het uitoefenen van een controle dient te worden beschouwd als een gedrag dat niet beantwoordt aan de vereisten van de functie. Immers, van elke persoon die een beroepsactiviteit uitoefent in een kansspelinrichting klasse II mag verwacht worden dat deze medewerking verleent aan een controle die tot doel heeft na te gaan of de wettelijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij de exploitatie van een kansspelinrichting klasse II, *in casu* de correcte registratie van klanten, worden gerespecteerd.

Betrokkene diende geen verweermiddelen in.

De Kansspelcommissie acht het bewezen dat door het opdragen aan het personeel om te weigeren documenten te overhandigen aan de verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie in het kader van de controle, door betrokkene een gedrag werd gesteld dat niet beantwoordt aan de vereisten van de functie.

Om deze redenen meent de Kansspelcommissie dat de inbreuk op artikel 45 van de Kansspelwet ten laste van betrokkene is aangetoond.

VII. BEPALING VAN DE SANCTIE

Betrokkene dient als houder van een vergunning D, die instaat voor het uitoefenen van beroepswerkzaamheden in een kansspelinrichting klasse I, II of IV zijn volledige medewerking te verlenen bij het uitoefenen van een controle.

Artikel 15/2, § 1 van de Kansspelwet bepaalt dat de commissie aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, die een inbreuk pleegt op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten, een waarschuwing richt, de vergunning schorst of intrekt voor een bepaalde tijd of een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen oplegt.

De geviseerde sanctie in de kennisgeving van 31 maart 2022 inzake de procedure met volgnummer S2022/042 is de intrekking van de vergunning. Er werden door betrokkene geen verweermiddelen ingediend, en bijgevolg geen verzachtende omstandigheden ingeroepen.

Niettemin is de Kansspelcommissie van oordeel dat een intrekking van de vergunning niet in verhouding staat tot de bewezen inbreuken en wenst zij bij de bepaling van de administratieve sanctie rekening te houden met de zwaarwichtigheid van de inbreuken en met het feit dat betrokkene niet eerder werd gesanctioneerd.

De Kansspelcommissie meent dat een schorsing van de vergunning gedurende twee weken volstaat om betrokkene enerzijds te doen inzien dat het verlenen van medewerking bij de uitvoering van een controle verplicht is en anderzijds in de toekomst te weerhouden van het plegen van identieke inbreuken. [...]”

IV. Onderzoek van het eerste middel (eerste onderdeel)

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 15, § 1, vierde lid, punt 2, en § 2, tweede en vierde lid, 15/2, § 1, en 36, punt 2, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de rechten van verdediging en het beginsel *audi et alteram partem*, van het evenredigheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel,

“Doordat, eerste onderdeel, de bestreden beslissing werd genomen zonder dat verzoekende partij werd gehoord en zonder dat hij werd uitgenodigd om verhoord te worden;

Terwijl de bestreden beslissing zelf aangeeft dat een voorafgaandelijk verhoor vereist is en zonder dat de Kansspelencommissie naging of de vermeende uitnodiging de Verzoekende partij bereikte en dit, ondanks het feit dat een andere verdachte van dezelfde overtreding en waarvan verzoekende partij (vaste vertegenwoordiger van de) bestuurder is, vroeg om gehoord te worden;

En terwijl de bestreden beslissing berust op een proces-verbaal dat aangeeft dat Verzoekende partij nog zal worden, uitgenodigd (door de politie) om gehoord te worden over de feiten, doch het dossier aangeeft dat deze uitnodiging er evenmin kwam en het bijgevolg vaststond dat de verzoekende partij nooit werd gehoord over feiten die niet rechtstreeks door de betrokken inspecteurs werden vastgesteld, doch opgenomen uit de verklaringen van één van de personen die deelnamen aan het telefonisch gesprek dat aanleiding gaf tot de vermeende inbreuk.”

5. De verwerende partijen antwoorden dat verzoeker overeenkomstig artikel 15/4 van de kansspelwet bij aangetekende brief van 31 maart 2022 werd uitgenodigd om te worden gehoord, maar dat hij geen verweermiddelen heeft ingediend.

6. Verzoeker dupliceert dat geen bewijs wordt bijgebracht van het feit dat de op 31 maart 2022 gedagtekende brief effectief aangetekend werd verstuurd.

7. In hun laatste memorie werpen de verwerende partijen op dat in het middelonderdeel de schending van artikel 15/4 van de kansspelwet niet wordt aangevoerd, maar enkel de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Zij stellen dan ook vast dat artikel 15/4 van de kansspelwet niet werd aangeduid als een van de geschonden geachte rechtsregels die naar eis van artikel 2, § 1, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ in het verzoekschrift moeten worden vermeld op straffe van niet-ontvankelijkheid.

Met betrekking tot de grond van de zaak wordt een ‘lijst van meerdere nationale aangetekende zendingen’ voorgelegd waarop ook de naam van verzoeker voorkomt als geadresseerde. Aangezien de *track and trace*-gegevens maar maximaal tot een jaar na de verzending via de klantendienst van bpost achterhaald kunnen worden, menen de verwerende partijen “niet langer in de mogelijkheid [te zijn] om het bewijs van afgifte van de aangetekende zending te leveren” en dat, aangezien zij aannemelijk hebben gemaakt dat de brief van 31 maart 2022 aangetekend werd verzonden, het aan verzoeker toekomt om aan te tonen dat hij die brief niet heeft ontvangen.

8. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat de schending van artikel 15/4 van de kansspelwet in het auditorsverslag ambtshalve wordt opgeworpen als middel van openbare orde en dat het bijkomend stuk dat de verwerende partijen samen met hun laatste memorie neerleggen uit het debat moet worden geweerd wegens “de onvolledigheid van het administratief dossier” en “de schending van het contradictoir karakter van de procedure”.

Beoordeling

9. In het verzoekschrift tot nietigverklaring heeft verzoeker onder meer uiteengezet dat hij niet werd uitgenodigd om gehoord te worden en dat de Kansspelcommissie niet heeft nagegaan of “de vermeende uitnodiging” hem heeft bereikt. De verwerende partijen hebben in hun memorie van antwoord gesteld dat verzoeker wel degelijk met toepassing van artikel 15/4 van de kansspelwet bij aangetekende brief van 31 maart 2022 werd uitgenodigd om gehoord te worden. Uit het gevoerde verweer blijkt dat de verwerende partijen in het middelonderdeel ook hebben gelezen dat verzoeker betwist dat de brief van 31 maart 2022 effectief aangetekend werd verzonden. Bijgevolg kan aangenomen worden dat in het verzoekschrift de schending van artikel 15/4 van de kansspelwet voldoende duidelijk werd omschreven.

10. Artikel 15/4 van de kansspelwet bepaalt dat de Kansspelcommissie de in de artikelen 15/2 en 15/3 vermelde sancties kan opleggen “nadat de betrokkene de mogelijkheid geboden is zijn verweermiddelen naar voor te brengen” en dat de betrokkene daartoe bij een ter post aangetekende brief wordt verzocht zijn verweermiddelen in te dienen.

Het komt aan de Kansspelcommissie toe om te bewijzen dat verzoeker bij aangetekende brief werd uitgenodigd om zich te verdedigen in het kader van de sanctieprocedure die tot de bestreden beslissing heeft geleid.

Het administratief dossier bevat een op 31 maart 2022 gedagtekende brief, geadresseerd aan verzoeker, waarbij hij wordt uitgenodigd om bij de Kansspelcommissie zijn verweermiddelen in te dienen in het kader van de sanctieprocedure S2022/042. Het opschrift bovenaan die brief vermeldt “Aangetekend schrijven en gewone kopie”. Echter dient te worden vastgesteld dat geen afgiftebewijs van bpost wordt voorgelegd waaruit blijkt dat de brief van 31 maart 2022 aan verzoeker werd verzonden. Dergelijk bewijs wordt evenmin geleverd door de “lijst van meerdere nationale aangetekende zendingen” die de

verwerende partijen bij hun laatste memorie hebben gevoegd. Op dat stuk is immers geen poststempel aangebracht.

11. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Kansspelcommissie van 15 juni 2022 waarbij de vergunning klasse D van verzoeker voor het uitoefenen van beroepsactiviteiten in een kansspelinrichting voor een periode van twee weken wordt geschorst.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf juni tweeduizend vijftientig, 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