

Rolnummer 1903
Arrest nr. 52/2000 van 3 mei 2000

A R R E S T

In zake : de vordering tot schorsing van de artikelen 8, 15, § 1, 20, derde lid, 21, 27, eerste lid, 34, 36, 4., 54, § 1, 58, derde lid, 62 en 71, vierde lid, 4., van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, ingesteld door de b.v.b.a. Ramses en de b.v.b.a. Talis.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters L. François, P. Martens, E. Cerexhe, A. Arts en E. De Groot, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de vordering*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 maart 2000 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 maart 2000, is een vordering tot schorsing ingesteld van de artikelen 8, 15, § 1, 20, derde lid, 21, 27, eerste lid, 34, 36, 4., 54, § 1, 58, derde lid, 62 en 71, vierde lid, 4., van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1999), door de b.v.b.a. Ramses, met maatschappelijke zetel te 1800 Vilvoorde, Stationsplein 1, en de b.v.b.a. Talis, met maatschappelijke zetel te 1070 Brussel, Bergensesteenweg 814.

Bij afzonderlijk verzoekschrift van dezelfde dag vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde wettelijke bepalingen.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 9 maart 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 22 maart 2000 heeft het Hof de dag van de terechtzitting bepaald op 29 maart 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de in artikel 76 van de organieke wet vermelde autoriteiten evenals aan de verzoekende partijen en hun advocaat bij op 23 maart 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 29 maart 2000 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. G. Generet *loco* Mr. P. Coenraets, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;
 - . Mr. Y. Vuillard, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang om in rechte te treden

A.1. De verzoekende partijen verklaren dat hun maatschappelijk doel onder meer bestaat in de uitbating van speelzalen en lunaparken, alsmede de uitbating, de verkoop, het verhuren, de invoer en uitvoer, het onderhoud en de fabricage van speelautomaten (artikel 3 van de statuten) en dat de beperking van dat maatschappelijk doel als gevolg van het aannemen en in werking stellen van de aangevochten bepalingen hun belang om in rechte te treden verantwoordt.

Ten aanzien van de ernstige middelen

Ten aanzien van het eerste middel

A.2. Een eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 23 van de Grondwet, artikel 52 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid, het algemene beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, het beginsel van de vrije mededinging binnen de Europese Unie en de machtsoverschrijding, krachtens welke de vrije keuze en de onbelemmerde uitoefening van een beroepsactiviteit worden gewaarborgd met inachtneming van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie onder de economische actoren.

A.3.1. In het eerste onderdeel van het middel wordt aangeklaagd dat artikel 34 van de aangevochten wet, door het totaal aantal toegestane speelautomatenhallen vast te stellen op honderd tachtig, een *numerus clausus* van de speelautomatenhallen invoert, die een discriminerende en onevenredige belemmering vormt van de vrijheid van handel en nijverheid alsmede van de vrijheid van vestiging.

A.3.2. Volgens de verzoekende partijen vormt artikel 34 van de aangevochten wet, dat die beperking vaststelt en de uitbating van de betrokken inrichtingen afhankelijk stelt van het sluiten van een convenant tussen de uitbater en de gemeentelijke overheid, een onevenredige maatregel die inbreuk maakt op het gelijkheidsbeginsel en op de vrijheid van handel en nijverheid die gedeeltelijk in artikel 23 van de Grondwet is verankerd : de bestreden bepaling veroordeelt een aantal speelzalen tot sluiting (er zijn er thans ongeveer tweehonderd), belet de opening van nieuwe zalen en is een verkapt vorm van verbod - een analoge reglementering voor de dranklijsterijen zou ontegensprekelijk ongrondwettig zijn -, terwijl het door de wetgever nagestreefde doel (de bescherming van de burger/consument) kon worden bereikt door een reeks maatregelen ter bescherming van de burger en terwijl de spelers - die niet in aantal zullen verminderen, omdat zij zich op een clandestiene manier aan hun passie zullen overgeven - reeds beschermd zijn door de artikelen 54 tot 62 van de wet.

A.3.3. Volgens de verzoekende partijen zijn de aangevochten bepalingen niet in overeenstemming met artikel 52 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat een bepaling van internationaal recht is met rechtstreekse werking in de interne rechtsorde en op basis waarvan het Hof als dusdanig een indirecte toetsing uitoefent. De in het geding zijnde beperking belet voortaan een onderdaan van de Europese Unie zich in België te vestigen met het oog op de uitbating van een speelautomatenhal, vermits het maximaal toegestane aantal reeds lager ligt dan de bestaande hallen, en is dus in strijd met de door het voormelde artikel 52 gewaarborgde vrijheid van vestiging.

A.3.4. Volgens de verzoekende partijen maakt de mogelijkheid die aan de gemeentelijke overheden wordt geboden - naast het feit dat zij de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van vestiging uitholt - de exploitanten afhankelijk van hun goede of slechte wil, aangezien de convenant die zij krachtens artikel 34 dienen te sluiten, in werkelijkheid een verkapt reglement is dat de gemeenten toestaat aan de uitbaters openings- en sluitingsuren en de nadere voorwaarden voor de organisatie van de betrokken handelsactiviteit op te leggen en dat genomen is op grond van een wetsbepaling die, bijgevolg, erop gericht is de rechtspraak van de Raad van State die dergelijke beperkingen verbiedt, te omzeilen.

Bovendien vertrouwt de wetgever in werkelijkheid, onder de dekmantel van een overeenkomst, aan een administratieve overheid de zorg toe om overeenkomsten inzake bestuurlijke politie te sluiten; dit heeft onder

meer betrekking op de openingsuren en de nadere voorwaarden voor de organisatie van een inrichting (evenals, bijvoorbeeld, de bouwvergunningen, eenzijdige bestuurshandelingen) en kan moeilijk in contractuele mechanismen worden vastgelegd; die contractverplichting schendt het gelijkheidsbeginsel ten aanzien van de exploitanten van de speelautomatenhallen in zoverre zij hun de waarborgen en de administratieve beroepen ontzegt waarover alle aanvragers van vergunningen om gelijk welke inrichting uit te baten, beschikken.

A.4. In het tweede onderdeel van het middel wordt aangeklaagd dat artikel 27 van de aangevochten wet inbreuk maakt op verworven economische rechten door te verbieden dat een vergunning van klasse B (uitbating van een speelautomatenhal) wordt gecumuleerd met een vergunning van klasse E (verkoop, verhuur, invoer, uitvoer, onderhoud van kansspeluitrustingen).

Het maatschappelijk doel van de verzoekende partijen, dat op die twee activiteiten betrekking heeft, wordt door de aangevochten bepaling onwettig gemaakt terwijl er geen redelijke verantwoording bestaat die met enige doelstelling evenredig is, en artikel 23 van de Grondwet een *standstill*-verplichting heeft ingevoerd inzake de vrije toegang tot een zelfstandig beroep. De bestreden bepaling houdt geen rekening met een dergelijke *standstill*-verplichting aangezien zij de verzoekende partijen het recht ontzegt hun activiteiten voort te zetten, die nochtans niet onwettig, noch strijdig zijn met de openbare orde en de goede zeden. Een bepaling die de brouwerijen het recht zou ontzeggen zelf dranksluiterijen uit te baten, zou ongrondwettig zijn.

A.5. In het derde onderdeel van het middel wordt aangeklaagd dat artikel 8 van de aangevochten wet een discriminatie in het leven roept tussen kansspelinrichtingen van verschillende klassen en dat zij inbreuk maakt op het beginsel van de vrije mededinging binnen de Europese Unie door enkel in de inrichtingen van klasse II en klasse III de kansspelen te verbieden waarvan is vastgesteld dat de speler gemiddeld meer dan 500 frank per uur kan verliezen.

Door aan de Koning de zorg over te laten om te bepalen of het potentiële verlies per uur, per speler, per kansspel ook in de casino's (klasse I) moet worden beperkt, schendt de wet het gelijkheidsbeginsel vermits hetzelfde toestel aan de in het geding zijnde beperking zal worden onderworpen naar gelang van het type van inrichting waarin het zich bevindt.

De wet brengt ook een discriminatie tussen de inrichtingen teweeg naargelang zij zich in België of in de andere landen van de Europese Unie bevinden, vermits de beperkingen van het potentiële verlies per uur per speler verschillend zijn in Nederland en in Duitsland, zodat de inrichtingen in België een oneerlijke concurrentie zullen ondergaan.

A.6. In het vierde onderdeel van het middel wordt aangeklaagd dat artikel 58, derde lid, van de aangevochten wet inbreuk maakt op de vrijheid van handel en het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel schendt door te verbieden geldautomaten te installeren in de speelautomatenhallen.

Aangezien de magneetkaarten ruim verspreid zijn, ontnemt de wet aan de exploitanten de cliënteel die daarvan gebruik maakt en vermenigvuldigt de risico's van agressie.

A.7. In het vijfde onderdeel van het middel wordt aangeklaagd dat artikel 62 van de aangevochten wet enkel aan de inrichtingen van klasse I en II de verplichting oplegt een register bij te houden waarin de personen die toegang krijgen tot die inrichtingen nauwkeurig worden geïdentificeerd. Dat verschil in behandeling is niet verantwoord.

De aangevochten bepaling is overigens contradictorisch in zoverre zij de verplichting om een register bij te houden enkel oplegt aan de inrichtingen van klasse I en II en enkel de inrichtingen van klasse II en III bestraft wanneer dat register niet op correcte wijze wordt bijgehouden.

A.8. In het middel wordt ook aangeklaagd dat artikel 54, § 1, van de aangevochten wet, door een bijzondere meerderjarigheid in te stellen (21 jaar) die uitsluitend van toepassing is op de inrichtingen van klasse I en II, die inrichtingen op een discriminerende manier behandelt ten opzichte van de inrichtingen van klasse III, evenals ten opzichte van een heterogeen geheel van handelsinrichtingen die de moraliteit of het patrimonium van meerderjarigen van 18 jaar bedreigen (inrichtingen waar pornografische films worden vertoond, kredietinstellingen die weinig scrupules tonen bij het toekennen van een lening aan een jongere die niet in staat is die lening af te betalen). Nu de wetgever de burgerlijke en strafrechtelijke meerderjarigheid op 18 jaar heeft willen vaststellen, kan niet worden verantwoord dat die meerderjarigheid wordt aangepast naargelang sommige activiteiten meer voor kritiek vatbaar zouden zijn dan andere, op straffe van juist het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te schenden.

Ten aanzien van het tweede middel

A.9. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 39 en 143, § 1, van de Grondwet, artikel 6, § 1, I en II, 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de machtsoverschrijding.

A.10. Het eerste onderdeel van het middel is afgeleid uit het feit dat de federale wetgever zich het recht toe-eigent de toekenning van uitbatingsvergunningen voor speelautomatenhallen te reglementeren terwijl de politie van de geklasseerde inrichtingen onder de uitsluitende bevoegdheid van de gewesten valt.

De speelautomatenhallen vormen immers onbetwistbaar een voorbeeld van geklasseerde inrichtingen; aldus beoogt de Brusselse ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen de lunaparken waar meer dan tien automaten staan opgesteld. De wet bedreigt de rechtszekerheid door een risico van conflict te veroorzaken tussen de overheid die bevoegd is om een milieuvergunning toe te kennen of de overheid die uitspraak doet op beroep, enerzijds, en de gemeente die gemachtigd is om het bij artikel 34 van de aangevochten wet voorgeschreven convenant te sluiten of de kansspelcommissie die gemachtigd is een vergunning toe te kennen, anderzijds, ongeacht of het gaat om de vergunningen zelf of om de uitbatingsvoorwaarden, zoals de openingsuren.

A.11. Het tweede onderdeel van het middel is afgeleid uit het feit dat de federale wetgever, door de zones af te bakenen waarin een kansspelinrichting mag worden uitgebaat, zich het recht toe-eigent regels inzake ruimtelijke ordening vast te stellen, terwijl die onder de uitsluitende bevoegdheid van de gewesten vallen.

Door te bepalen dat een kansspelinrichting niet mag worden gevestigd in de nabijheid (vage uitdrukking) van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, eredienstplaatsen, gevangenissen en plaatsen die door de jongeren vaak worden bezocht (wat weinig mogelijkheden openlaat), regelt de federale wetgever rechtstreeks de ruimtelijke ordening, dat wil zeggen, de ruimtelijke tenuitvoerlegging van het economisch, sociaal, cultureel en ecologisch beleid van elke maatschappij.

Nu het ernaar uitziet dat de kansspelcommissie de opportuniteit van de uitbating van een kansspelinrichting op een bepaalde plaats zal beoordelen op grond van het beginsel van goede ruimtelijke ordening en de uitbating vergunning zal toekennen op grond van de integratie van het project in de bebouwde omgeving, en zulks op grond van de criteria die bij het aangevochten artikel 36, 4., zijn vastgesteld, zal zij kennelijk een beoordeling maken die rechtstreeks betrekking heeft op de ruimtelijke ordening.

Ten aanzien van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

A.12.1. De verzoekende partijen hebben als activiteiten niet alleen de uitbating van speelautomatenhallen maar ook de verkoop, de verhuring, de invoer, de uitvoer, het onderhoud van speelautomaten. Nu zou de tenuitvoerlegging van het aangevochten artikel 27 tot gevolg hebben dat aan de verzoekende partijen een deel van hun handelsactiviteiten wordt ontzegd door hen te dwingen te kiezen tussen de uitbating van speelzalen en het commercialiseren van speeltoestellen zonder de twee activiteiten nog te kunnen cumuleren. Een dergelijke keuze zou ook een weerslag hebben op de tewerkstelling, vermits de verzoekende partijen het personeel dat voor de afgeschafte activiteit werkt, niet meer in dienst kunnen houden.

A.12.2. De verzoekende partijen zijn bovendien van oordeel dat de aangevochten bepalingen hun elke waarborg en zekerheid op juridisch vlak ten aanzien van de voortzetting van hun activiteiten ontnemen. Terwijl zij vandaag over de nodige administratieve vergunningen voor de uitbating van de speelhallen beschikken, zou de inwerkingstelling van de nieuwe wet tot gevolg kunnen hebben dat aan de verzoekende partijen het recht wordt ontzegd om hun inrichtingen uit te baten in geval van verzet vanwege de kansspelcommissie of vanwege de gemeenten; de gemeenten, die geregeld de vereiste stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen weigeren (die dan enkel na beroep worden uitgereikt), zullen voortaan de volmacht hebben om hun veto te stellen tegen de voortzetting van de uitbating van een speelzaal waartegen zij zich hadden verzet.

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging en de schorsing van de artikelen 8, 15, § 1, 20, eerste lid, 21, 27, eerste lid, 34, 36, 4., 54, § 1, 58, derde lid, 62 en 71, vierde lid, 4., van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. Die bepalingen luiden als volgt :

« Art. 8. De Koning bepaalt voor elk kansspel geëxploiteerd in een kansspelinrichting klasse II en III per speelkans het maximumbedrag van de inzet, het verlies en de winst van de spelers en gokkers. Hij kan tevens het maximumbedrag bepalen dat een speler of gokker mag verliezen per door Hem vastgestelde speelduur.

In de kansspelinrichtingen klasse II en III zijn alleen de kansspelen toegestaan waarvan vaststaat dat de speler of gokker gemiddeld per uur niet meer verlies kan lijden dan 500 frank.

De Koning kan zulks ook bepalen voor kansspelen geëxploiteerd in een kansspelinrichting klasse I.

Het is steeds verboden om twee of verschillende apparaten op elkaar aan te sluiten met het oog op het toekennen van één prijs. »

« Art. 15. § 1. Voor de uitvoering van haar taken kan de commissie een beroep doen op deskundigen.

Zij kan een of meer van haar leden of van de personeelsleden van haar secretariaat belasten met de uitvoering van een onderzoek ter plaatse. De voorzitter en de leden van de commissie en van het secretariaat, die ambtenaar zijn en die te dien einde door de Koning zijn aangewezen, hebben de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, nadat zij de volgende eed hebben afgelegd : ' Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk. '.

In het kader van de uitoefening van hun functie kunnen zij :

1. op elk ogenblik van de dag of nacht binnentreden in de inrichtingen, lokalen en vertrekken waar zij voor het vervullen van hun opdracht toegang moeten hebben; tot de bewoonde lokalen hebben ze evenwel enkel toegang indien zij redenen hebben om te geloven

dat een inbreuk op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten wordt gepleegd en mits een voorafgaande toelating van de rechter van de politierechtbank;

2. overgaan tot elk onderzoek, elke controle en elk verhoor, alsook alle dienstige vaststellingen doen en eisen dat hen alle documenten worden overhandigd die nuttig kunnen zijn in het kader van hun onderzoek;

3. zich door de exploitanten en hun personeel, alsook door de politiediensten en de administratieve overheidsdiensten alle bijkomende inlichtingen doen bezorgen die zij nuttig achten;

4. alle voorwerpen, inzonderheid documenten, stukken, boeken en kansspelen, in beslag nemen die kunnen dienen als overtuigingsstuk betreffende een inbreuk op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten of die nodig zijn om mededaders of medeplichtigen op te sporen;

5. een beroep doen op de bijstand van politiediensten. »

« Art. 20. [...] »

De commissie verleent de vergunningen van de klassen A, B, C, D en E.

[...] »

« Art. 21. De commissie kan :

1. bij gemotiveerde beslissing en op de hierna omschreven wijze een exploitatievergunning of een andere vergunning uitreiken aan degene die dergelijke vergunning aanvraagt;

2. bij gemotiveerde beslissing en op de wijze die de Koning bepaalt, de waarschuwingen uitspreken, de vergunning voor een bepaalde tijd schorsen of intrekken en een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen opleggen ingeval de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten niet worden nageleefd.

De betrokkene, die kan worden bijgestaan door zijn raadsman, moet vooraf door de commissie worden gehoord. »

« Art. 27. Het is een zelfde natuurlijke of rechtspersoon verboden de vergunningen klasse A, B, C en D enerzijds en de vergunning klasse E anderzijds rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door bemiddeling van een natuurlijke of rechtspersoon te cumuleren.

[...] »

« Art. 34. De kansspelinrichtingen klasse II of speelautomatenhallen zijn inrichtingen waar uitsluitend de door de Koning toegestane kansspelen worden geëxploiteerd.

Er worden ten hoogste 180 kansspelinrichtingen klasse II toegestaan.

De uitbating van een kansspelinrichting klasse II moet geschieden krachtens een convenant dat voorafgaandelijk wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater. De beslissing om een dergelijk convenant te sluiten, behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de gemeente. 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 II en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt. »

« Art. 36. Om een vergunning klasse B te kunnen verkrijgen moet de aanvrager :

[...]

4. ervoor zorgen dat de kansspelinrichting klasse II niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden en gevangenissen;

[...] »

« Art. 54. § 1. De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I en II is verboden voor personen jonger dan 21 jaar uitgezonderd het meerderjarige personeel van kansspelinrichtingen op hun plaats van tewerkstelling. De deelneming aan kansspelen in kansspelinrichtingen klasse III is verboden voor minderjarigen. »

« Art. 58. [...]

De aanwezigheid van geldautomaten in kansspelinrichtingen klasse I, II en III is verboden. »

« Art. 62. In aanvulling op het door artikel 54 bepaalde, is de toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen van de klassen I en II [...] slechts toegestaan wanneer de betrokken persoon een identiteitsbewijs voorlegt en de exploitant zijn volledige naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, beroep en adres in een register inschrijft.

De exploitant doet de betrokkene dat register ondertekenen.

Een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, moet gedurende ten minste tien jaar na zijn laatste deelneming aan een kansspel worden bewaard.

De Koning bepaalt de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd.

Hij bepaalt de voorwaarden inzake toegang tot de registers.

De commissie kan de vergunning klasse II of III intrekken zo dat register niet of onjuist wordt bijgehouden, alsook ingeval het register niet aan de overheden wordt medegedeeld, beschadigd raakt dan wel verdwijnt. »

« Art. 71. [...] »

Het bedrag van de waarborg wordt bepaald op :

[...];

4. het bedrag van 1 miljoen frank voor de houders van een vergunning klasse E die uitsluitend diensten leveren in het raam van het onderhoud, het herstel of de uitrusting van de kansspelen;

[...] »

Ten aanzien van de omvang van het beroep en de vordering tot schorsing

B.2. Het Hof stelt vast dat de verzoekende partijen niet aangeven hoe de artikelen 15, § 1, en 71, vierde lid, 4., de bepalingen die zij aanvoeren zouden schenden. De vordering is, wat die artikelen betreft, niet ontvankelijk.

Ten aanzien van de schorsing

B.3. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;

- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Wat de ernst van de middelen betreft

B.4.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 23 van de Grondwet, en van artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (oud artikel 52 van het E.G.-Verdrag), het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid, het algemene beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, het beginsel van vrije mededinging binnen de Europese Unie en de machtsoverschrijding.

Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 39 en 143, § 1, van de Grondwet, artikel 6, § 1, I en II, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de machtsoverschrijding.

B.4.2. In zoverre zij rechtstreeks de artikelen 12 en 23 van de Grondwet, artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (oud artikel 52 van het E.G.-Verdrag), het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid, het beginsel van vrije mededinging binnen de Europese Unie en de machtsoverschrijding aanvoeren, zijn de middelen niet ontvankelijk doordat zij verwijzen naar normen waarvan het Hof de inachtneming niet kan toetsen.

B.4.3. Het Hof onderzoekt de overeenstemming van de aangevochten bepalingen met de bevoegdheidverdelende regels alvorens de bestaanbaarheid van die bepalingen met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te onderzoeken.

Ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels

B.5.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de federale wetgever, door de aangevochten bepalingen aan te nemen die de toekenning van uitbatingsvergunningen voor speelautomatenhallen regelen, inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de gewesten inzake de politie van de geklasseerde inrichtingen.

B.5.2. Artikel 6, § 1, II, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarnaar het middel verwijst, bepaalt :

« § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107^{quater} van de Grondwet zijn :

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

[...];

3^o De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

[...] ».

B.5.3. Die bepaling definieert de bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu en machtigt hen om de omgeving en het leefmilieu tegen hinder en ongemakken te beschermen; de reglementering van de kansspelen heeft te weinig uit te staan met de bescherming van het leefmilieu opdat het middel ernstig kan worden geacht.

B.6.1. De verzoekende partijen doen ook gelden dat de aangevochten bepalingen de bevoegdheid van de gewesten inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening zouden schenden, inzonderheid doordat zij bepalen dat, om een vergunning van klasse B te krijgen, de aanvrager ervoor dient te zorgen « dat de kansspelinrichting van klasse II niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinrichtingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden en gevangnissen » (het aangevochten artikel 36, 4.).

B.6.2. Artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107^{quater} van de Grondwet zijn :

I. Wat de ruimtelijke ordening betreft :

1° De stedenbouw en de ruimtelijke ordening;

2° De rooiplannen van de gemeentewegen;

3° De verkrijging, aanleg en uitrusting van gronden voor industrie, ambachtswezen en diensten of van andere onthaalinfrastructuren voor investeerders, met inbegrip van de investeringen voor de uitrusting van industriezones bij de havens en de beschikbaarstelling daarvan voor de gebruikers;

4° De stadsvernieuwing;

5° De vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte;

6° Het grondbeleid;

7° De monumenten en de landschappen. »

B.6.3. De aangevochten bepalingen hebben niet als hoofddoel de stedenbouw en de ruimtelijke ordening te regelen. De bepaling waarmee de federale wetgever de toekenning, door de overheid die hij aanwijst, van een uitbatingsvergunning voor speelautomatenhallen afhankelijk stelt van voorwaarden die het mogelijk maken te vermijden dat personen die hij in het bijzonder wil beschermen (scholieren, jongeren, gedetineerden die de gevangenis mogen verlaten) ertoe worden aangezet om ze te bezoeken of die erop gericht zijn te beletten dat een frivole omgeving wordt gecreëerd in de buurt van ziekenhuizen en plaatsen waar erediensten worden gehouden, uit eerbied voor de geestesgesteldheid van degenen die getuigen zijn van leed of de behoefte voelen om zich te bezinnen, valt onder zijn bevoegdheid om de kansspelinrichtingen te regelen, welke ook de bevoegdheid inhoudt om rekening te houden met de nadelen die de omgeving ervan met zich kan meebrengen. Die bepaling is niet in die zin opgevat dat het voor het gewest niet werkbaar zou zijn een doeltreffend beleid te voeren in de aangelegenheden die onder zijn bevoegdheid vallen; bovendien zijn de beslissingen die kunnen worden genomen door de overheid die door die bepaling daartoe is gemachtigd, aan de controle van de rechtscolleges onderworpen.

Het middel is niet ernstig in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

B.7.1. De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 34 van de aangevochten wet het aantal speelautomatenhallen in België beperkt tot honderd tachtig, en aldus een discriminerende inbreuk maakt op de vrijheid van handel en nijverheid en op de vrijheid van vestiging.

B.7.2. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou alleen dan de vrijheid van handel en nijverheid schenden indien hij die vrijheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

De kansspelen die leiden tot een geldelijke winst of verlies, buiten een menselijke zwakheid uit die zeer ernstige gevolgen kan hebben voor sommige personen en hun familie; zij vormen een sociaal gevaar, zodat te dezen restrictieve maatregelen gemakkelijker te verantwoorden zijn dan permissieve maatregelen.

B.7.3. De aangevoerde bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name artikel 43 (oud artikel 52 van het E.G.-Verdrag) verzetten er zich niet tegen dat, om redenen van algemeen belang, regels worden vastgesteld met betrekking tot de organisatie, de bevoegdheid, de beroepsethiek en de controle, voor zover die beroepsregels worden toegepast op al degenen die gevestigd zijn op het grondgebied van de Staat waar de dienst wordt ingesteld.

B.7.4. De in het geding zijnde bepalingen hebben tot doel op een redelijke manier ten opzichte van de omvang van de nationale bevolking, het sociale gevaar in te perken dat de kansspelinrichtingen kunnen betekenen. Gelet op het feit dat een absoluut verbod hem overdreven lijkt, heeft de wetgever op het principiële verbod dat hij handhaafde (artikel 305 van het Strafwetboek bestrafte het openhouden van een huis voor kansspelen en artikel 1 van de wet van 24 oktober 1902 verbood de uitbating van kansspelen) een uitzondering ingesteld die gebaseerd is op een vergunningsregeling, er daarbij over wakend in de toekomst geen onbezonnen ontwikkeling van dat soort inrichtingen toe te laten. Naast die doelstelling van sociale bescherming heeft de wetgever gewenst, via een sluitende controle « [de] mogelijke en ongewenste neveneffecten [van de kansspelen] (spelverslaving, witwassen van geld, criminaliteit, financiële en fiscale fraude) » in kaart

te brengen, te voorkomen en te bestrijden (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 1-419/4, pp. 25, 26 en 36; *idem*, nr. 1-419/7, pp. 5 en 6; *Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1795/8, p. 4).

B.7.5. In het licht van dergelijke doelstellingen lijkt de beperking van het aantal speelautomatenhallen tot honderd tachtig niet onredelijk, uitgaande zowel van een verhouding van een speelautomatenhal per vijftigduizend inwoners als van rendabiliteitsoverwegingen (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 419/7, pp. 22 en 23). Werd, zoals de verzoekende partijen opmerken, in het oorspronkelijke ontwerp de grens weliswaar op tweehonderd inrichtingen vastgesteld, dan merkt het Hof op dat de grens werd teruggebracht tot honderd tachtig na een politieel optreden :

« Naar aanleiding van de gerechtelijke operatie 'Indian Summer' van november 1998, waarbij alle lunaparken werden gecontroleerd, is gebleken dat hun werkelijke aantal [geen] 200 (zoals werd vermoed) maar 180 bedraagt. Het lijkt dan ook aangewezen de bestaande situatie te bevrozen. » (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1795/8, p. 54)

Indien men de situatie van vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde wet in overweging moet nemen, mag men overigens niet uit het oog verliezen dat het openhouden van huizen voor kansspelen slechts werd gedoogd niettegenstaande een wettelijk verbod.

B.7.6. De verzoekende partijen klagen ook aan dat het voormelde artikel 34, door te voorzien in het sluiten van een convenant tussen de uitbater en de gemeente, convenant dat onder meer betrekking heeft op de vestiging van speelautomatenhallen en op de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren van die inrichtingen, een maatregel van bestuurlijke politie, die erop gericht is een handelsactiviteit te controleren, zou doen voorkomen als een convenant.

B.7.7. Wanneer een activiteit een gevaar voor de maatschappij inhoudt indien zij niet aan voorwaarden wordt onderworpen, neemt de wetgever een maatregel die adequaat lijkt door haar te onderwerpen aan regels die afwijken van het stelsel dat van toepassing is op de gewone handelsactiviteiten. In zijn onderzoek van de in het geding zijnde bepalingen merkte de Raad van State op dat de vergunningsregeling waarin die bepalingen voorzien «niet tot gevolg [heeft] dat aan de gemeentelijke autonomie wordt geraakt, in zoverre de wetgever zelf ter zake politie over de kansspelen wil uitoefenen. Deze wetgeving tast de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid niet aan, bij voorbeeld die inzake algemene politie en stedenbouw » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-419/17, p. 251).

De vereisten van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn niet van die aard dat de wetgever sommige taken niet aan de gemeenten zou kunnen toevertrouwen, zelfs wanneer hij zelf de politie over de betrokken activiteiten wil uitoefenen.

De aangevochten bepaling, die uitgaat van het streven om «[door] de inschakeling van de gemeente [...] het controle-effect [te versterken] » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-419/17, p. 138) en aan de gemeenten «een zekere beleidsvrijheid toe te staan » met betrekking tot de vestiging van dergelijke inrichtingen (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1795/5, p. 12) en hun openingsuren (*idem*, nr. 1795/8, p. 55), vormt een maatregel die adequaat lijkt om het nagestreefde doel te bereiken. De in het geding zijnde bepaling mag niet alleen worden beoordeeld op grond van een eventuele onregelmatige toepassing ervan; de verzoekende partijen beschikken over gepaste jurisdictionele waarborgen ten aanzien van de beslissingen die door de bevoegde overheid worden genomen.

Het Hof merkt in het bijzonder op dat de «discretionaire bevoegdheid » van de gemeente bij het afsluiten van een convenant voor de uitbating van een kansspelinrichting van klasse II, in tegenstelling tot verklaringen uit de parlementaire voorbereiding (Senaat, *Hand.*, 27 april 1999, p. 7713; Kamer, *Hand.*, 31 maart 1999) onderworpen blijft aan de regels van toezicht en de beslissingen of weigering ervan jurisdictioneel aanvechtbaar zijn.

B.7.8. De verzoekende partijen zijn tot slot van mening dat andere middelen konden bijdragen om het nagestreefde doel te bereiken. Zij tonen evenwel niet aan dat die middelen, met minder lasten, dezelfde doeltreffendheid zouden hebben als de door de wetgever gekozen middelen.

Bij het eerste onderzoek van het middel in het raam van de vordering tot schorsing, kan worden aangenomen dat de bestreden maatregel niet kennelijk onevenredig is met het beoogde doel.

B.8.1. De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 27 van de aangevochten wet verbiedt een vergunning van klasse B (uitbating van een speelautomatenhal) te cumuleren met een vergunning van klasse E (verkoop, invoer, verhuur, uitvoer en uitrustingen van kansspelen) en aldus een discriminerende inbreuk maakt op de vrije toegang tot een zelfstandig beroep die door artikel 23 van de Grondwet wordt gewaarborgd.

B.8.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt weliswaar, enerzijds, dat « de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen » waarborgen en, anderzijds, dat die rechten « het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil » omvatten. Maar uit die bepalingen mag niet worden afgeleid dat de wetgever, wanneer hij een activiteit wil regelen die een gevaar voor de maatschappij inhoudt indien zij niet aan voorwaarden wordt onderworpen, geen beperkingen zou kunnen opleggen aan degenen die de activiteit uitoefenen.

Te dezen gaat het in het geding zijnde verbod uit van de bezorgdheid om het toekennen van vergunningen afhankelijk te stellen van zeer strenge toekenningsvoorwaarden, zodat de kansspelinrichtingen en de ermee verbonden activiteiten duidelijk van elkaar kunnen worden onderscheiden (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 419/4, p. 34).

De in het geding zijnde bepaling bevat een maatregel die niet onevenredig lijkt met het nagestreefde doel, dat in B.7.4 in herinnering is gebracht.

B.9.1. De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 8 van de aangevochten wet in de inrichtingen van klasse II (speelautomatenhallen) en klasse III (drankslijterijen) het gebruik verbiedt van kansspelen waarvan is vastgesteld dat de speler een verlies van meer dan 500 frank per uur kan

lijden, terwijl de wet een dergelijk verbod niet vaststelt voor de inrichtingen van klasse I (casino's) en een dergelijke beperking in de andere landen van de Europese Unie niet bestaat.

B.9.2. De aangevochten bepaling is voortgevloeid uit een parlementaire bespreking van verschillende amendementen waarvan een als volgt luidde : « Het verlies dat een speler kan lijden ingevolge het gebruik van of de deelname aan kansspelen die worden geëxploiteerd in een kansspelinrichting klasse II, moet duidelijk lager liggen dan het verlies dat hij kan lijden ingevolge het gebruik van of de deelname aan kansspelen die worden geëxploiteerd in een kansspelinrichting klasse I » (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1795/8, p. 32). Door overigens op te merken dat « kansspelautomaten [...] in tegenstelling tot casino's eerder laagdrempelig » zijn - die toegankelijkheidsdrempel wordt immers beschouwd als een van de inherente factoren van het kansspel die de verslaving bevorderen (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 1-419/7, pp. 6 en 7) - vermocht de wetgever te oordelen dat de casino's en degenen die ze bezoeken zich in een verschillende situatie bevinden ten opzichte van de andere inrichtingen en hun klanten en dat die situatie het in het geding zijnde verschil in behandeling verantwoordde.

B.9.3. De grief die wordt afgeleid uit de vergelijking met de inrichtingen die in de andere landen van de Europese Unie gevestigd zijn, mist elke pertinentie vermits het gaat om verschillende rechtsorden die, ten aanzien van de in het geding zijnde aangelegenheid, niet het voorwerp zijn van een communautaire regelgeving.

B.10.1. De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 58, derde lid, van de aangevochten wet de installatie van geldautomaten in de speelautomatenhallen verbiedt en aldus een discriminerende inbreuk maakt op de vrijheid van handel en nijverheid.

B.10.2. Het Hof stelt vast dat artikel 58, derde lid, de installatie van de in het geding zijnde apparaten verbiedt in alle inrichtingen die in de aangevochten wet bedoeld zijn, zodat de grief wordt verondersteld die inrichtingen te vergelijken met al diegene waar het is toegestaan die apparaten te installeren.

B.10.3. Door de installatie van geldautomaten te verbieden om te beletten dat het geld onmiddellijk voor de spelers beschikbaar zou zijn (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-419/17, p. 164), heeft de wetgever een maatregel genomen die adequaat lijkt ten aanzien van het doel dat hij nastreefde en dat in B.7.4 in herinnering is gebracht; de maatregel wordt trouwens enkel als erg

pijnlijk aangevoeld door degenen voor wie het spel een passie is, en die de wetgever om die reden wenst te verdedigen.

B.11.1. De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 62 van de aangevochten wet de casino's en de speelautomatenhallen (inrichtingen van klasse I en II), enerzijds, en de drankslijterijen (inrichtingen van klasse III), anderzijds, op een discriminerende manier behandelt door enkel de in eerste instantie vermelde te verplichten een register bij te houden waarin de personen die toegang krijgen tot die inrichtingen nauwkeurig worden geïdentificeerd.

B.11.2. Door een maatregel aan te nemen die «bedoeld [is] om de controle op de toegang [tot] de speelzalen van de casino's en de [speelautomatenhallen] te versterken» (*Parl. St.*, Kamer 1998-1999, nr. 1795/8, pp. 61-62), heeft de wetgever een maatregel genomen die in overeenstemming lijkt met de in B.7.4 in herinnering gebrachte doelstelling. Hij kon een dergelijke maatregel redelijkerwijze wettig maken waar het ging om drankslijterijen, niet alleen gelet op de praktische moeilijkheid om die maatregel ten uitvoer te leggen, maar vooral op de omstandigheid dat drankslijterijen niet hoofdzakelijk worden bezocht voor de speeltoestellen, die de bestaansreden vormen van de inrichtingen van de twee andere categorieën.

B.11.3. Zoals de verzoekende partijen opmerken, is het weliswaar juist dat de aangevochten bepaling, door in het eerste lid aan de inrichtingen van klasse I en klasse II de betwiste verplichting op te leggen en die in het zesde lid te sanctioneren door «de vergunning klasse II of klasse III in te trekken», een incoherentie bevat die reeds tot uiting kwam in de tekst van het amendement waaruit die bepaling is ontstaan (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1795/7, p. 5) en die waarschijnlijk voortvloeit uit een materiële fout (die vergissing werd gecorrigeerd als «tekstcorrectie» door de Senaatscommissie die het ontwerp onderzocht na de Kamer) (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-419/23, pp. 17 en 19) maar de vergissing werd niet gecorrigeerd in de tekst zelf van het ontwerp dat door die commissie werd aangenomen (*idem*, nr. 1-419/23, p. 23)). Een dergelijke onachtzaamheid, die alleen al door het gezond verstand kan worden verbeterd bij het interpreteren van de tekst, is niet voldoende om de gegrondheid van de onderzochte grief aan te tonen.

B.12.1. In het middel wordt aangeklaagd dat artikel 54, § 1, van de aangevochten wet de casino's en de speelautomatenhallen, enerzijds, en de drankslijterijen, anderzijds, op een discriminerende manier behandelt door aan de personen die minder dan 21 jaar oud zijn de toegang

tot de eerstvermelde inrichtingen te ontzeggen, terwijl personen die 18 jaar oud zijn drankslijterijen mogen bezoeken.

B.12.2. De Raad van State had de wetgever verzocht na te gaan of die bepaling - geen rekening houdend met de burgerlijke meerderjarigheid - niet onevenredig was met het nagestreefde doel (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-419/17, p. 245); om die bepaling te handhaven heeft de wetgever zich gebaseerd op de vaststelling dat de leeftijdscategorie van 18 tot 21 jaar «de meest risicovolle groep [is] wat betreft verslaving » en op de misbruiken, dat zij bescherming vereist (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-419/17, p. 151) en dat de voormelde leeftijd «ongeveer overeen[stemt] met de leeftijd waarop jongeren economisch onafhankelijk worden en met het einde van de postadolescentie » (*ibid.*, p. 31).

Door het betrokken verbod te beperken tot de inrichtingen van klasse I en II, heeft de wetgever zich niet geschikt naar de wens van de Minister van Justitie (die het verbod wenste uit te breiden tot de inrichtingen van klasse III, *ibid.*, p. 151) door te verwijzen naar praktische overwegingen :

« Voor de kansspelinrichtingen klasse I en II stelt de leeftijdscontrole van de bezoekers geen probleem op zich. Immers, conform artikel 58 van de voorliggende tekst, is de toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen van de klasse I en II slechts toegestaan wanneer de betrokken persoon een identiteitsbewijs overlegt en de exploitant zijn volledige naam en adres in een register inschrijft.

Voor de uitbater van een kansspelinrichting klasse III is dit echter niet zo eenvoudig. Een cafébaas is immers niet gemachtigd om zijn meerderjarige klanten te vragen dat zij hun identiteitskaart voorleggen; men kan ook moeilijk verwachten dat hij foutloos hun leeftijd inschat, wanneer hij zich daarbij louter op het uiterlijk kan baseren. Dit is des te meer onrechtvaardig gezien de sanctie die gepaard gaat met een overtreding van deze regel, onder andere het intrekken van de vergunning. Voorgesteld wordt om, wat betreft de kansspelinrichtingen klasse III, de huidige toestand te handhaven en de deelneming aan kansspelen in cafés te verbieden voor minderjarigen. » (*ibid.*, p. 151)

Die overwegingen lijken het in het geding zijnde verschil in behandeling te verantwoorden.

B.13. Uit wat voorafgaat volgt dat de middelen niet ernstig zijn, in de zin van artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 3 mei 2000.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior