

Rolnummer 7327
Arrest nr. 55/2020 van 23 april 2020

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers », gesteld door het Hof van Cassatie.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 18 november 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 december 2019, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« In die zin geïnterpreteerd dat het de Kansspelcommissie en de rechtbank van eerste aanleg waarbij het beroep tegen de beslissing van die commissie aanhangig is gemaakt, niet de mogelijkheid biedt om de partij die wegens inbreuk op artikel 43/4 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers voor die commissie wordt vervolgd, een uitstel te laten genieten, terwijl de partij die wegens dezelfde inbreuk voor de strafrechter wordt vervolgd, een dergelijke maatregel van individualisering van de sanctie kan genieten overeenkomstig artikel 8, § 1, van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, schendt artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? ».

Op 8 januari 2020 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

De bepalingen van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Op 18 januari 2017 beslist de Kansspelcommissie, met toepassing 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 : de wet van 7 mei 1999), om de nv « Derby » een administratieve geldboete van 3 000 euro op te leggen wegens een inbreuk op artikel 43/4, § 3, eerste lid, van dezelfde wet die die uitbater van een kansspelinrichting klasse IV heeft begaan.

Tegen die beslissing, waarvan zij de wettigheid betwist, stelt de nv « Derby » een beroep in bij de Burgerlijke Rechtbank te Brussel. Bij vonnis van 9 maart 2018 bevestigt die Rechtbank dat de voormelde inbreuk vaststaat en dat het bedrag van de door de Kansspelcommissie opgelegde geldboete niet onevenredig is. De Rechtbank weigert ook de sanctie gepaard te laten gaan met het uitstel waar de nv « Derby » haar om verzoekt, en merkt op dat de wet haar die bevoegdheid niet geeft.

Tegen dat vonnis stelt de nv « Derby » cassatieberoep in. Zij betoogt onder meer dat het in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet om artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 in die zin te interpreteren dat het de Kansspelcommissie niet de mogelijkheid biedt om aan de voor die overheid vervolgte uitbater het uitstel van de tenuitvoerlegging van de opgelegde administratieve geldboete te verlenen, omdat een dergelijke interpretatie een discriminerend verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen die uitbater en diegene die wegens dezelfde inbreuk voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd en een dergelijk uitstel zou kunnen verkrijgen met toepassing van artikel 8, § 1, van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie ». Het Hof van Cassatie merkt op dat geen enkele wet voorziet in de toekenning van uitstel ten behoeve van de eerste van die twee uitbaters en beslist, op voorstel van de nv « Derby », om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Er is geen memorie met verantwoording ingediend.

- B -

B.1.1. Vóór de wijziging ervan bij artikel 11 van de 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, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », bepaalde artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 7 mei 1999), dat deel uitmaakt van hoofdstuk II (« De Kansspelcommissie ») van die wet :

« § 1. Onverminderd de maatregelen bepaald in artikel 15/2, kan de commissie, in geval van inbreuk op de artikelen 4, 8, 26, 27, 46, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 58, 60, 62, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 15/1, § 1, aan de daders een administratieve geldboete opleggen.

§ 2. Het minimumbedrag en het maximumbedrag van de administratieve geldboete komen respectievelijk overeen met het minimumbedrag en het maximumbedrag, verhoogd met de opdecimes, van de strafrechtelijke geldboete, bepaald bij deze wet, die hetzelfde feit sanctioneert.

De omvang van de administratieve geldboete is evenredig ten aanzien van de ernst van de inbreuk die de boete verantwoordt en eventuele herhaling.

§ 3. De beslissing van de commissie bepaalt het bedrag van de administratieve boete en is met redenen omkleed.

§ 4. De kennisgeving van de beslissing waarbij het bedrag van de administratieve boete, wordt vastgesteld, doet de strafvordering vervallen.

§ 5. De beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete kan niet meer worden genomen vijf jaar na het feit dat de bij deze wet vastgestelde inbreuken oplevert ».

B.1.2. Artikel 15/7 van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 16 van de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, wat de Kansspelcommissie betreft », bepaalt :

« § 1. De betrokkene die de beslissing waarbij door de commissie een administratieve geldboete wordt opgelegd, betwist, kan binnen een termijn van een maand te rekenen vanaf de kennisgeving van de beslissing van de commissie, door middel van een verzoekschrift, beroep instellen bij de rechtbank van eerste aanleg van zijn woonplaats of maatschappelijke zetel, die zetelt met volle rechtsmacht.

§ 2. Het beroep schorst de uitwerking van de beslissing van de commissie.

§ 3. Tegen de beslissing van de rechtbank van eerste aanleg is alleen een voorziening in cassatie mogelijk.

§ 4. Onverminderd hetgeen bepaald is in de vorige paragrafen, zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing op het beroep bij de rechtbank van eerste aanleg ».

B.1.3. Vóór de wijziging ervan bij artikel 23 van de wet van 7 mei 2019 bepaalde artikel 43/4 van de wet van 7 mei 1999 :

« § 1. Kansspelinrichtingen klasse IV zijn plaatsen uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan voor rekening van de vergunninghouders F1.

[...]

§ 3. Alle weddenschappen toegelaten overeenkomstig deze wet en waarvoor een inzet werd gedaan die het bedrag of de tegenwaarde bepaald door de Koning overschrijdt, dienen door de aannemer van de weddenschappen te worden geregistreerd, in een geïnformatiseerd systeem, waarbij de opgeslagen gegevens gedurende vijf jaar moeten worden bewaard.

[...] ».

B.1.4. Vóór de wijziging ervan bij artikel 33 van de wet van 7 mei 2019 bepaalde artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 :

« De daders van inbreuken op de bepalingen van de artikelen 4 § 2, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 60 en 62 worden gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot drie jaar en met een boete van 26 euro tot 25.000 euro of met één van die straffen alleen ».

B.2. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die wetsbepaling noch de Kansspelcommissie, noch de burgerlijke rechtbank de mogelijkheid zou bieden de sanctie waarin bij die bepaling is voorzien in geval van inbreuk op artikel 43/4, § 3, eerste lid, van dezelfde wet, begaan door de uitbater van een kansspelinrichting klasse IV, met uitstel gepaard te doen gaan, terwijl die uitbater, indien hij wegens hetzelfde feit voor de correctionele rechtbank zou worden vervolgd, zou kunnen verzoeken om het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf waarin voor dezelfde inbreuk is voorzien bij artikel 64 van die wet, met toepassing van artikel 8, § 1, van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie ».

B.3. Een maatregel is een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, §§ 30-31).

De in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde administratieve geldboete heeft onder meer tot doel elke gedraging van een uitbater van een kansspelinrichting klasse IV die onverenigbaar is met artikel 43/4, § 3, eerste lid, van dezelfde wet, te voorkomen en te bestraffen. Zij heeft derhalve een repressief karakter en is strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.4. Artikel 8, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1964, vervangen bij artikel 37, 1°, van de wet van 5 februari 2016 « tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie », bepaalt :

« Indien de veroordeelde nog niet veroordeeld is geweest tot een criminele straf of tot een hoofdgevangenisstraf van meer dan drie jaar of tot een gelijkwaardige straf die in aanmerking genomen wordt overeenkomstig artikel 99*bis* van het Strafwetboek, kunnen de vonnisgerechten, wanneer zij niet tot één of meer hoofdvrijheidsstraffen van meer dan vijf jaar gevangenis veroordelen, gelasten dat de tenuitvoerlegging van de hoofd- en bijkomende straffen dan wel van een gedeelte ervan, wordt uitgesteld ».

B.5. In tegenstelling tot de uitbater van een kansspelinrichting klasse IV die voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd omdat hij de regel vervat in artikel 43/4, § 3, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 niet in acht heeft genomen, kan de persoon die, met toepassing van de artikelen 15/4 en 15/5 van die wet, door de Kansspelcommissie wordt vervolgd met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete waarin is voorzien bij artikel 15/3 van dezelfde wet, of die, met toepassing van artikel 15/7, § 1, van die wet, de beslissing van de genoemde Commissie om hem een administratieve geldboete op te leggen, voor de burgerlijke rechtbank betwist, bij die Commissie of bij de burgerlijke rechtbank geen uitstel van de tenuitvoerlegging van die sanctie aanvragen, aangezien het uitstel van de tenuitvoerlegging van een straf, krachtens de wet van 29 juni 1964, enkel door een strafgerecht kan worden bevolen.

B.6.1. Onder voorbehoud dat hij geen maatregel mag nemen die kennelijk onredelijk is, vermag de democratisch gekozen wetgever het repressief beleid zelf vast te stellen en aldus de beoordelingsvrijheid van de rechter te beperken.

De wetgever heeft evenwel meermaals geopteerd voor de individualisering van straffen, met name door de rechter toe te staan maatregelen tot uitstel toe te kennen.

B.6.2. Het staat aan de wetgever te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een inbreuk het algemeen belang schaadt. Die gestrengheid kan met name betrekking hebben op de maatregelen tot uitstel.

Het Hof zou een dergelijke keuze alleen kunnen afkeuren indien die kennelijk onredelijk zou zijn of indien de in het geding zijnde bepaling ertoe zou leiden aan een categorie van rechtsonderhorigen het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, zoals gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, te ontzeggen.

B.7.1. Het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen heeft tot doel de nadelen die inherent zijn aan de tenuitvoerlegging van de straffen, te beperken en de re-integratie van de veroordeelde niet in het gedrang te brengen. Het kan worden bevolen met betrekking tot geldboeten. Bovendien blijkt uit artikel 157, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, vervangen bij artikel 2 van de wet van 19 december 2008 « tot wijziging van artikel 157 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 » en gewijzigd bij artikel 5, 1^o, van de wet van 29 maart 2012 « houdende diverse bepalingen (II) », dat het uitstel door de wetgever niet onverenigbaar wordt geacht met een geldboete die wordt opgelegd door een andere overheid dan een strafgerecht.

Ook al verschilt de regeling van de administratieve geldboete waarin is voorzien bij artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 in diverse bestanddelen van de regeling van de bij artikel 64 van die wet voorgeschreven strafrechtelijke sanctie of van de regeling van de in andere aangelegenheden voorgeschreven administratieve sancties, zijn dergelijke verschillen niet relevant op het gebied dat het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag : ongeacht of het uitstel wordt verleend door de correctionele rechtbank of door een andere overheid, zoals de Kansspelcommissie en de burgerlijke rechtbank, kan het de veroordeelde ertoe aanzetten zijn gedrag te wijzigen, door de dreiging om, indien hij zou recidiveren, de veroordeling tot de betaling van een geldboete uit te voeren.

Indien de wet van 29 juni 1964 niet van toepassing is, komt het aan de wetgever toe ter zake te bepalen onder welke voorwaarden uitstel, net zoals eventueel probatie-uitstel, kan worden verleend en de voorwaarden en de rechtspleging volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken, vast te stellen.

B.7.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999, in zoverre het de Kansspelcommissie en de burgerlijke rechtbank niet de mogelijkheid biedt het voordeel van het uitstel te verlenen aan de in B.2 bedoelde uitbater van een kansspelinrichting, niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7.3. Die vaststelling van gedeeltelijke ongrondwettigheid heeft echter niet tot gevolg dat die bepaling, in afwachting van een optreden van de wetgever, door de Kansspelcommissie en door de burgerlijke rechtbank niet meer zou kunnen worden toegepast wanneer die overheden vaststellen dat de overtredingen vaststaan, dat het bedrag van de geldboete niet onevenredig is met de ernst van de overtreding en dat er geen reden zou zijn geweest om uitstel te verlenen, zelfs indien de wet in die maatregel had voorzien.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers », vóór de wijziging ervan bij artikel 11 van de 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, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », noch de Kansspelcommissie, noch de burgerlijke rechtbank de mogelijkheid biedt de sanctie waarin het voorziet in geval van inbreuk op artikel 43/4, § 3, eerste lid, van dezelfde wet, begaan door de uitbater van een kansspelinrichting klasse IV, met uitstel gepaard te doen gaan, schendt het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 april 2020.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût