CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 214.298 du 30 juin 2011

A. 194.881/XI-17.026

En cause : **la s.p.r.l. BETTING CONSULT**,
ayant élu domicile chez
Mes C. MATTELAER & P. LEJEUNE, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

1. l'État belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
2. la Commission des Jeux de Hasard,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & C. MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 décembre 2009 par la société privée à responsabilité limitée BETTING CONSULT qui demande l'annulation de la « décision de retrait de licence C du 7 octobre 2009 relative à l'exploitation de son établissement de classe III "TIPICO" sis rue Cathédrale, 45 à 4000 Liège » prise par la Commission des jeux de hasard en date du 7 octobre 2009, notifiée par un courrier recommandé du 12 octobre 2009;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. E. THIBAUT, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 17 mai 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 juin 2011;

Entendu, en son rapport, M. J. VANHAEVERBEEK, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Ch. DUVIEUSART *loco* Mes C. MATTELAER & P. LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me C. MOLITOR, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la requérante a obtenu, le 14 mai 2007, une licence de classe C pour l'exploitation de jeux de hasard dans un établissement de jeux de classe III dénommé « Betting Consult – Tipico Cathédrale », sis rue de la Cathédrale, 45 à 4000 Liège; que cet établissement a fait l'objet, le 16 février 2009, d'une visite par un commissaire de police-expert qui, constatant que les conditions d'octroi et d'exploitation n'étaient pas respectées, a estimé qu'une procédure de retrait de licence devait être entamée; que sur la base du rapport de contrôle établi le 18 février 2009, la Commission des jeux de hasard a, par une lettre recommandée à la poste du 10 août 2009, signalé à la requérante l'existence d'éventuels manquements aux articles 39 et 40 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasards, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs et qu'elle envisageait de prendre une mesure de retrait de la licence si les faits étaient avérés; que cette lettre, qui contenait une invitation à comparaître devant la Commission le 7 octobre 2009, signalait à la requérante qu'elle pouvait consulter son dossier et qu'elle disposait d'un délai de 15 jours ouvrables pour apporter ses arguments de défense au moyen d'un mémoire envoyé par recommandé; que le 25 août 2009, la requérante a introduit auprès de la Commission un mémoire de défense; que lors de sa séance du 7 octobre 2009, la COMMISSION des jeux de hasard a décidé de retirer à la requérante la licence de classe C pour l'exploitation de l'établissement de classe III dénommé « Tipico »; que cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée de la manière suivante :

> « PROCEDURE DE SANCTION A L'ENCONTRE D'UN TITULAIRE DE LICENCEDE CLASSE C
>
> Vu que la Commission des jeux de hasard a octroyé une licence de classe C à la SPRL Betting Consult sise boulevard Adolphe Max 66 à 1000 Bruxelles;
>
> Dénommée le titulaire de licence ci-après;
> Pour l'exploitation d'un établissement de jeux hasard classe III «Tipico » sis rue Cathédrale 45 à 4000 Liège;
>
> Dénommé le siège d'exploitation ci-après;

Vu la loi du 07 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux et la protection des joueurs;

Vu l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C;

Vu l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la commission des jeux de hasard;

Vu l'avis du bourgmestre de la ville de Liège du 04 mai 2007;

Vu le rapport du 18.01.2009 établi par M. Nizot, expert auprès de la Commission des jeux de hasard et le dossier photo réalisé ultérieurement;

Vu la décision de la Commission des Jeux de Hasard, prononcée à la séance du 4 mars 2009 tendant à entamer une procédure de sanction à l'égard du titulaire de licence;

Vu la lettre recommandée du 10 août 2009 par laquelle une procédure de sanction est ouverte et portée à la connaissance du titulaire de licence;

Vu la lettre recommandée du 10 août 2009 qui invite le défendeur à faire valoir [ses] moyens de défense à la séance du 07 octobre 2009;

Vu le procès-verbal de l'audition de Maître Vanderhasselt, conseil de la société Betting Consult SPRL en séance du 7 octobre 2009,

SUR LA RECEVABILITE

Attendu que la présente procédure concerne le fait que les conditions d'octroi n'étaient pas remplies;

Attendu que la procédure de sanction a été menée conformément aux prescriptions de l'article 21 de la loi sur les jeux de hasard du 07 mai 1999 et à l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la commission des jeux de hasard;

Attendu que tous les actes qui ont été posés par la commission dans cette procédure l'ont été dans les termes et formes prévus par la loi;

Attendu que dès lors la procédure est recevable.

DROITS DE LA DEFENSE

Attendu que le titulaire a déposé un mémoire de défense en date du 26 août 2009;

Attendu que toutes les pièces présentes au dossier étaient à disposition du titulaire de licence et ce durant l'ensemble de la procédure;

Attendu qu'il n'y a pas de nouvelle pièce au dossier;

Attendu que les droits de la défense ont été respectés.

SUR LE FOND

A. Les faits.

La société Betting Consult SPRL a introduit un dossier afin d'obtenir une licence de classe C le 14.05.2007. Cette licence a été octroyée le 14.05.2007.

Suite au contrôle réalisé le 12.02.2009, il apparaît que l'établissement Tipico est une agence de paris et non un débit de boissons.

Les conditions requises pour l'octroi d'une licence ne sont donc pas remplies.

B. Articles

Attendu que les manquements aux articles suivants sont invoqués :

à l'article 39 de la loi du 07 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs qui stipule que :

« Les établissements de jeux de hasard de classe III sont des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard. »

à l'article 40 de la loi du 07 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs qui stipule que :

« La commission doit vérifier si le demandeur satisfait aux conditions fixées par la présente loi.

La commission peut décider d'entendre au préalable le demandeur, qui peut être assisté par son conseil.

Le demandeur doit, à sa requête, être préalablement entendu par la commission. Il peut être assisté par son conseil »

C. Défense

Le titulaire de licence reconnaît que l'activité principale de son établissement est la prise de paris. Des distributeurs de boissons sont présents dans l'établissement afin de remplir les conditions légales.

Le titulaire de licence conteste l'interprétation donnée par la Commission à la loi.

Il invoque que l'article 39 de la loi du 07 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs qui stipule que :

« Les établissements de jeux de hasard de classe III sont des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard »

La SPRL Betting Consult invoque que la loi du 7 mai 1999 déroge au droit commun qui consacre la liberté du commerce et doit dès lors être interprétée restrictivement (Odiosa sunt restringenda).

Elle invoque que le texte légal n'interdit pas l'exploitation commune d'un commerce de paris sportifs et d'un établissement de classe III et aucune disposition légale n'impose que l'exploitation d'un débit de boissons doit être exercée à titre principal en vue de l'obtention d'une licence de classe C.

Elle invoque que les deux seules conditions imposées par la loi sont la vente de boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et l'exploitation d'un maximum de deux jeux de hasard.

Elle invoque que la SPRL Betting Consult rencontre ces deux critères légaux : des boissons sont mises à la disposition de la clientèle et celles-ci doivent être consommées sur place.

Elle invoque enfin que l'activité principale ne doit pas être le débit de boissons.

La société Betting Consult SPRL considère dès lors qu'il n'y a pas lieu à lui retirer la licence accordée.

D. Motivation

Attendu que la mission de contrôle de la Commission des jeux de Hasard concernant le respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution ainsi que les conditions d'octroi des licences doit être comprise «dans le sens le plus large du terme » (Travaux préparatoires, Sénat, St; l- 419/4 97/98, p. 34);

Attendu que la lettre du 10 août 2009 contient une proposition de sanction concrète, qui dans ce cas est la plus sévère, c'est-à-dire le retrait;

Attendu que l'article 39 de la loi du 07 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs qui stipule que: « Les établissements de jeux de hasard de classe III sont des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard. »;

Attendu que le respect des conditions d'octroi doit persister pendant toute la durée de la licence;

Attendu qu'il ressort clairement des travaux parlementaires préparatoires de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs que les termes débits de boissons doivent s'entendre comme «café» (Documents parlementaires 1795/8 98-99 p.17-30); qu'il ressort clairement des discussions que le législateur entendait par établissement de jeux de hasard de classe III un café où des jeux de hasard pourraient être exploités; qu'un établissement de classe III ou débit de boissons a pour activité principale la vente de boissons pour consommation sur place;

Attendu que l'exploitation d'un établissement de classe III ou débit de boissons ne peut exister que si son activité principale est la vente de boissons à consommer sur place;

Attendu que l'activité principale d'une agence de paris n'est pas l'exploitation d'un débit de boissons;

Attendu qu'il ressort du contrôle et du dossier photo réalisés qu'au moment de la demande, l'établissement était bien une agence de paris et non un débit de boisson;

Attendu que lors du contrôle du 16 février 2009, il a été constaté que seuls des distributeurs de boissons étaient présents dans l'établissement et qui n'était pas agencé comme un café;

Attendu qu'il n'est pas contesté par le défendeur dans son mémoire que l'activité de l'établissement est celle d'une agence de paris;

Attendu qu'aucune pièce comptable n'est fournie pour déterminer que l'activité principale est bien un débit de boissons;

Attendu que les pièces fournies ne permettent pas de renverser les constatations du rapport du 18.02.09;

Attendu que les conditions nécessaires à l'octroi de la licence n'étaient donc pas remplies au moment de cet octroi;

Attendu que les activités renseignées auprès de la banque carrefour des entreprises reprennent le code 55401 «Cafés et Bar» et le code 9271001 « Organisation de loteries, lotos, pronostics, paris mutuels, etc. » en tant qu'activité principale;

Que la mention figurant auprès de la banque carrefour renseignant l'établissement de paris comme étant un café est fictive et ne correspond pas à l'exploitation réelle;

Que cette mention a induit en erreur la Commission des jeux de hasard;

Que le législateur en votant la loi du 7 mai 1999 a voulu assurer une protection des joueurs en définissant les endroits où les jeux de hasard pouvaient avoir lieu et a réduit le nombre de machines et d'emplacements où les machines de jeu pouvaient être exploitées;

Que lorsque l'exploitation ne répond pas aux conditions légales, elle ne peut se poursuivre; que dès lors, afin de respecter la volonté du législateur et limiter le nombre d'établissements et de les confiner dans des endroits précis, la mesure la plus adéquate pour faire comprendre au titulaire de licence l'exacte portée de l'intention du législateur est celle qui est énoncée au présent dispositif;

Attendu qu'il n'existe aucune circonstance atténuante; qu'en plus les démarches effectuées par le titulaire sont de nature à induire la commission en erreur sur l'exacte portée de son activité;

E. Détermination de la sanction

Attendu qu'en matière de jeux de hasard le principe général est l'interdiction des jeux de hasard; que cette interdiction est accompagnée d'un système de licence qui autorise exceptionnellement l'exploitation des jeux de hasard;

Que compte tenu que l'interdiction de principe prévue par l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 est sanctionnée pénalement, l'interprétation doit avoir lieu restrictivement;

Attendu que l'octroi et la conservation d'une licence de classe C pour un établissement qui n'est pas un débit de boissons mais une agence de paris, constitue une infraction à l'article 39 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs;

Attendu qu'il est du ressort de la Commission des jeux de hasard de voir si les dispositions de la loi sur les jeux de hasard et de ses arrêtés d'exécution sont respectées;

Attendu que l'article 21.2 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs peut prononcer un avertissement, suspendre ou retirer la licence pour un temps et infliger une interdiction d'exploitation provisoire ou définitive si les prescriptions de cette loi et de ses arrêtés d'exécutions ne sont pas observées;

Qu'en effet, si les exploitants ont le désir d'exploiter il y a lieu d'avoir toujours à l'esprit que ce droit à l'exploitation est une dérogation au principe général qui interdit les jeux de hasard en Belgique;

Attendu que les conditions requises pour obtenir la licence n'étaient pas remplies au moment de l'octroi de la licence étant donné qu'il s'agissait uniquement d'une agence de paris et non d'un débit de boisson et que cette situation perdure;

Attendu que l'activité principale n'étant pas un débit de boissons, la mesure de retrait de licence est adaptée aux finalités voulues par le législateur qui est de canaliser le jeu et d'exclure les paris des débits de boissons;

Attendu qu'un retrait de licence est proportionné, vu la longue période durant laquelle le titulaire de licence a exploité en étant en infraction avec la loi;

Attendu que cette mesure est adaptée dans le cas d'espèce;

PAR CES MOTIFS,

La Commission prononce, en sa séance du 7 octobre 2009, le retrait de la licence et ce pour l'exploitation d'un établissement de classe III « Tipico » sis rue cathédrale 45 à 4000 Liège.

Cette décision doit conformément à l'article 7 de l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la commission des Jeux de Hasard, être communiquée au titulaire de licence dans les 5 jours et ce par envoi recommandé.

La présente décision a été délibérée et prononcée à la majorité absolue des voix des membres présents de la Commission à l'audience du 7 octobre 2009.

[…].»;

Considérant que le ministre de la Justice demande sa mise hors cause au motif qu'il n'est pas l'auteur de la décision attaquée;

Considérant que ni le ministre de la Justice ni les services soumis à son autorité directe n'ont pris la décision attaquée; qu'il ne se justifie pas de le maintenir à la cause, la représentation de l'État belge étant assurée devant le Conseil d'État par la Commission des jeux de hasard;

Considérant que la requérante prend un premier moyen « de la violation de l'article 39 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs et de l'erreur de fait sur laquelle repose l'acte attaqué »; qu'elle fait valoir que l'article 25 de la loi du 7 mai 1999 énumère

cinq classes de licences, dont la licence de classe C qui permet, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe III ou débit de boissons, que l'article 39 de ce texte législatif traite exclusivement de cette classe III, que les articles 40 et 41 de la loi précitée fixent les conditions que doit remplir le demandeur-personne morale, à savoir que chaque gérant doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de fonction et que le demandeur doit être inscrit dans la Banque-Carrefour des Entreprises en qualité d'entreprise commerciale; qu'elle soutient qu'elle remplissait, lors de l'introduction de sa demande de licence C, toutes les conditions des articles 39, 40 et 41, que des boissons qui doivent être consommées sur place sont en effet vendues dans son établissement, qu'y sont exploités au maximum deux jeux de hasard et qu'elle dispose même de personnel pour servir des boissons chaudes; qu'elle constate que la Commission a pourtant estimé que les conditions légales de l'article 39 précité n'étaient pas remplies, que cette dernière invoque dans sa décision du 7 octobre 2009 « qu'il ressort clairement des travaux parlementaires préparatoires de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard (…) que les termes débits de boissons doivent s'entendre comme « café » », qu'elle en conclut qu'« un établissement de classe III ou débit de boissons a pour activité principale la vente de boissons pour consommation sur place », qu'elle déclare que son activité principale est l'exploitation d'une agence de paris et non pas un débit de boissons en se basant uniquement sur le rapport du 18 février 2009 qui laisse apparaître qu'il n'y avait que des distributeurs de boissons dans l'établissement et que son agencement ne correspondait pas à celui d'un café et que la Commission en déduit qu'elle ne remplissait pas les conditions de l'article 39 précité, limitant ainsi l'application de l'article 39 aux uniques bars et cafés qui exercent cette activité comme activité principale; que la requérante affirme ne pouvoir se rallier à ce raisonnement; qu'à titre principal, elle note que les termes « établissement où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place » sont clairs et n'ont pas besoin d'être interprétés et que, dans son établissement, tel que cela ressort du dossier photos, sont servies, par du personnel, des boissons tant chaudes que froides, à consommer sur place; qu'elle estime dès lors tomber dans le champ d'application de l'article 39 de la loi du 7 mai 1999 précitée; qu'à titre subsidiaire, elle fait valoir que les travaux préparatoires auxquels fait référence la Commission pour fonder son interprétation restrictive font état d'un amendement tendant à exclure les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons du champ d'application de la loi, que ces passages font certes état de cafés et bars, établissements qui tombent en effet sous le champ d'application de l'article 39 précité mais que ceux-ci ne tendent nullement à restreindre le terme légal « établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place » aux uniques établissements qualifiables de

cafés et bars; qu'elle soutient que la Commission a pris la décision litigieuse sur la base d'une interprétation restrictive non permise et qu'elle a donc violé la disposition claire qu'est l'article 39 précité; qu'à titre infiniment subsidiaire, elle estime tout à fait correspondre à la description plus limitative, s'étant d'ailleurs inscrite *in tempore non suspecto* à la banque-carrefour des entreprises sous la dénomination « bars et café » comme une des activités principales; qu'elle soutient également que la référence au code NACE-BEL constitue une présomption d'appartenance de l'entreprise aux domaines d'activités, que cette présomption peut être renversée si le code attribué ne correspond pas au domaine d'activité et que la Commission n'a aucunement renversé cette présomption, se limitant à déclarer qu'il ne s'agit pas d'un bar ou café sur base du rapport du 18 février 2009; qu'elle estime que cette dernière a ainsi violé la disposition claire qu'est l'article 39 précité et commis une erreur de fait; qu'en réplique la requérante soutient que c'est à tort que la Commission de jeux de hasard estime qu'il ressort de la lecture combinée des articles 6 et 39 de la loi du 7 mai 1999 précitée que l'écoulement des boissons doit constituer l'activité principale de l'établissement concerné, que, dans son premier sens, la notion de débit de boissons se définit comme étant « un endroit où l'on écoule des boissons » et que c'est de manière totalement injustifiée que la Commission ajoute à cette définition que l'écoulement de ces boissons doit être effectué à titre principal;

Considérant que l'article 6 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs dispose que :

> « Les établissements de jeux de hasard sont répartis en trois classes, à savoir les établissements de jeux de hasard de classe I ou casinos, les établissements de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques, les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons, selon la nature et le nombre de jeux de hasard qui peuvent être exploités dans l'établissement de jeux de hasard, le montant maximum de l'enjeu, de la perte et du gain dans le chef des joueurs et des parieurs s'adonnant à ces jeux de hasard et la nature des activités connexes autorisées dans les établissements respectifs. »;

que l'article 39 de cette même loi dispose ce qui suit :

> « Les établissements de jeux de hasard de classe III sont des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard. »;

qu'il ressort de la combinaison de ces deux articles que les établissements de jeux de hasard de classe III sont des débits de boissons; qu'en l'espèce, l'établissement en question exploité par la requérante n'est pas un débit de boissons; qu'il ressort en effet clairement du rapport rédigé suite au contrôle effectué sur place le 16 février 2009 ainsi que des photos qui figurent au dossier qu'il s'agit

d'une agence de paris dans laquelle se trouvent, en outre, deux bingos et deux distributeurs automatiques de boissons; que si des boissons sont mises à la disposition des clients au moyen de distributeurs automatiques, l'agencement de l'établissement tout comme ses enseignes et ses aspects extérieurs montrent cependant qu'il ne s'agit pas d'un café ou d'un débit de boissons; que l'établissement ne répond donc manifestement pas à la définition d'un « débit de boissons »; qu'une licence de classe III ne pouvant être attribuée qu'à un débit de boissons et l'établissement en cause n'en étant pas un, la Commission a, à juste titre, retiré la licence accordée erronément à la requérante sans commettre d'erreur de qualification; que l'inscription de l'établissement à la banque carrefour des entreprises sous la dénomination « bars et cafés », n'empêche pas la Commission des jeux de hasard de vérifier *in concreto* la réelle nature de l'établissement au regard de la loi du 7 mai 1999 précitée, l'inscription ne créant, à défaut de précision légale suffisante, aucune présomption qui serait en outre irréfragable dans le chef de la Commission des jeux de hasard; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen « de la violation du principe de droit de proportionnalité »; qu'elle soutient qu'il existe une disproportion manifeste entre d'une part, son attitude coopérative et constructive et d'autre part, la sanction rendue par la Commission des jeux de hasard, soit la sanction la plus sévère, qu'il découle des déclarations, déposées le 21 septembre 2009, qu'elle pensait de bonne foi exploiter un établissement qui pouvait être qualifié de débit de boissons et de centre de paris, que c'est dans cette conviction qu'elle avait inscrit sa société à la banque carrefour des entreprises sous les codes 55401 « cafés et bars » et 9271001 « organisation de loteries, lotos, pronostics, paris mutuels, etc. » en tant qu'activité principale et qu'elle se basait, pour ce faire, sur la possibilité pour les clients de boire du thé, du café et d'autres boissons non alcoolisées, servies au comptoir de son établissement tout en disposant de distributeurs automatiques; qu'elle précise avoir indiqué, lors de son audition, que « s'il y a des manquements, nous sommes disposés à nous mettre en accord avec les exigences requises », que la Commission a néanmoins pris la décision radicale de retirer la licence de classe C, que cette sanction constitue « la mesure la plus sévère » à imputer en cas d'infraction à la loi de 1999, que la Commission a pourtant la possibilité de prononcer un avertissement assorti d'une période de régularisation d'une durée raisonnable, qu'elle avait de sa propre initiative proposé de combler les éventuels manquements reprochés, que la Commission n'a également pas songé à suspendre temporairement la licence C, qu'une telle sévérité ne peut se justifier par son attitude trompeuse, qu'elle n'a jamais souhaité tromper la Commission, que cette prétendue tromperie ne peut être déduite d'une simple inscription sous un certain code à la banque carrefour des entreprises, qu'elle estimait de bonne foi que

permettant à ses clients de consommer des boissons sur place, elle exerçait des activités qui portaient le code 55401 « cafés et bars » et le code 9271001 « loteries, lotos, etc. », qu'en réalité, elle sert bien dans son établissement du thé et du café à ses clients, qui peuvent également se servir aux distributeurs automatiques, qu'elle dispose de personnel pour servir aux clients des boissons chaudes, qu'elle était donc en droit de s'inscrire sous le code NACE-BEL Café et bars, se qualifiant de la sorte de débit de boissons, que la référence au code NACE-BEL constitue une présomption d'appartenance de l'entreprise aux domaines d'activités, que cette présomption n'a pas été renversée en bonne et due forme par la Commission, qu'elle estime toujours correspondre aux critères du code NACE-Bel « Bars et Cafés » et n'a aucunement souhaité induire la Commission en erreur lors de l'introduction de sa demande et que l'élément de tromperie ne peut donc être pris en compte lors de l'analyse de la proportionnalité de la sanction émise par la Commission; qu'elle ajoute qu'elle a fourni l'attestation requise signée par le bourgmestre de la ville de Liège, qui « en exécution de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements des jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C, atteste que l'établissement (…) remplit les conditions légales d'autorisation, d'hygiène et de sécurité telles qu'elles ont été précisées par la Commission des jeux de hasard », que si la Commission estime avoir été induite en erreur, ce n'est pas à cause de l'inscription à la banque carrefour des entreprises, mais à cause d'une estimation positive découlant de l'attestation du bourgmestre qui, après vérification des conditions légales précisées par la Commission, confirmait qu'elles étaient bien remplies, qu'il n'y a donc aucune mauvaise foi de sa part et qu'en conséquence, la disproportion de la sanction prise à son égard est flagrante;

Considérant qu'avant même d'examiner la question de la proportionnalité entre les faits relevés et la mesure prise, il y a lieu de relever que, l'exploitation de l'établissement en cause ne répondant pas aux conditions légales sur un point fondamental, comme cela ressort de l'examen du premier moyen, elle ne pouvait être poursuivie; qu'à cet égard, la Commission peut, en application de l'article 21.2 de la loi du 7 mai 1999 précitée, « Par décision motivée et selon les modalités définies par le Roi, prononcer les avertissements, suspendre pour une durée déterminée ou retirer la licence et interdire provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard en cas de non-respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution »; qu'en décidant de retirer la licence erronément accordée à la requérante, la Commission n'a fait, par les moyens dont elle dispose en vertu de la loi, que respecter la volonté du législateur qui, par la loi du 7 mai 1999, a voulu assurer une protection des joueurs en définissant les endroits où les jeux de hasard pouvaient avoir lieu; que d'autre part,

une sanction n'est pas nécessairement disproportionnée parce qu'elle est susceptible d'engendrer de graves conséquences, notamment financières, pour l'intéressé; que de même, les considérations développées à propos de la bonne foi de la requérante, tout comme celles en rapport avec son inscription à la banque carrefour des entreprises, ne sont pas de nature à empêcher l'autorité administrative de prendre une mesure de retrait d'une autorisation lorsque les conditions nécessaires à la mise en œuvre de cette autorisation ne sont pas remplies; qu'en conséquence, l'appréciation des faits qu'a portée la partie adverse n'est pas déraisonnable; que la décision de retirer la licence était le seul moyen de mettre fin à une exploitation illégale et de répondre ainsi aux souhaits du législateur; que rien n'empêche, du reste, la requérante d'introduire une nouvelle demande de licence lorsqu'elle répondra à toutes les conditions légales; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen « de la violation du principe d'égalité découlant des articles 10 et 11 de la constitution »; qu'elle soutient que l'administration doit traiter les sujets de façon égale et qu'elle a constaté que d'autres établissements concurrents de classe III qui exploitent également des jeux de hasard nécessitant une licence de classe C n'ont quant à eux pas fait l'objet d'un retrait de licence C suite à une prétendue non-conformité aux exigences de l'article 39 de la loi précitée; qu'elle fait valoir qu'à toute administration incombe un devoir de vigilance, que les administrations doivent constater toutes les infractions du même type par différents intervenants, devant ensuite appliquer la loi de manière égalitaire tout en sanctionnant de manière égale toute infraction à la loi, que la Commission aurait dès lors dû procéder à un contrôle de tous les établissements qui, conformément à son interprétation de la loi, se trouvent en infraction quant à celle-ci et qu'elle n'a pourtant qu'appliqué les conséquences de l'interprétation restrictive qu'elle a faite de la loi aux uniques établissements de la requérante; qu'elle en déduit que la Commission a octroyé un contenu différentiel à l'article 39 précité et qu'elle a violé le principe d'égalité prévu aux articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant qu'à supposer que des établissements de classe III similaires à celui de la requérante n'aient pas fait l'objet d'un retrait de licence C suite à une prétendue non-conformité aux exigences de l'article 39 précité, il n'empêche que de telles situations seraient des situations illégales auxquelles l'autorité se doit de mettre fin; que le moyen pris de la violation du principe d'égalité n'est pas recevable dès lors qu'il procède d'une comparaison avec des situations qui, si elles étaient établies, seraient illégales;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen « de la violation de l'article 159 de la constitution, de l'erreur sur les motifs de l'acte, de la

violation du principe de minutie et du défaut de motivation formelle »; qu'elle soutient que l'attestation signée par le bourgmestre de la ville de Liège le 4 mai 2007 est un acte administratif, émanant d'une administration communale, qu'ayant été communiqué à la Commission des jeux de hasard en vue d'un éventuel octroi de licence, cet acte administratif a servi incontestablement de base à la décision d'octroi de licence C, que la Commission a en effet conclu, lors de l'examen du fond de la demande d'octroi de licence, qu' « attendu que le demandeur remplit les conditions fixées par la loi du 7 mai 1999 et de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements des jeux de hasard de classe III, aux modalités de demande et à la forme de la licence de classe C (…) une licence de classe C peut être octroyée », qu'en date du 7 octobre 2009, la Commission est revenue sur sa décision en la sanctionnant par le biais d'une décision de retrait de sa licence C, qu'en agissant de la sorte, la Commission a écarté l'acte administratif de la ville de Liège, dans lequel est décidé qu'elle remplit toutes les conditions légales telles qu'elles ont été précisées par la Commission des jeux de hasard, que cet acte est pourtant présumé légal, qu'avant de l'écarter, il faut préalablement qu'il soit déclaré illégal, que cette faculté incombe uniquement au pouvoir judiciaire, conformément à l'article 159 de la Constitution et qu'en écartant d'office un acte administratif légal, la Commission des jeux de hasard s'est comportée de manière illégale, l'article 159 de la Constitution ayant ainsi été violé; qu'elle ajoute qu'avant de prendre la décision de retirer la licence, la Commission s'est en outre abstenue d'interroger la Ville aux fins de savoir si cette attestation reflétait ou non toujours la réalité, qu'elle a ainsi également violé le principe de minutie qui lui incombe en tant qu'autorité administrative et qu'elle a omis d'expliquer pour quelle raison elle a écarté tout simplement cette attestation, violant de la sorte également son devoir de motivation formelle prévu par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991;

Considérant, au préalable, que l'article 159 de la Constitution ne concerne que les Cours et tribunaux et non l'administration; que cette disposition n'a donc pas pu être violée par la Commission qui n'a d'ailleurs jamais « déclaré illégale » l'attestation délivrée par la ville de Liège et n'aurait pu être, dès lors, obligée de procéder à l'audition de l'auteur de l'attestation; que par ailleurs, pour être adéquatement et suffisamment motivé au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'acte juridique unilatéral qui porte une sanction disciplinaire doit indiquer les manquements retenus à charge de l'intéressé, la disposition légale dont il fait application et les raisons pour lesquelles l'autorité administrative a choisi la sanction infligée; qu'en l'espèce, la décision attaquée répond bien aux exigences de motivation formelle en précisant qu'il ressort du contrôle effectué le 16 février 2009 que l'établissement exploité par la requérante n'est pas un débit de boissons mais une agence de paris, qu'en vertu de

l'article 39 de la loi du 7 mai 1999 précitée, un établissement de classe III ou débit de boissons a pour activité principale la vente de boissons pour consommation sur place et que l'activité principale n'étant pas un débit de boissons, la mesure de retrait de licence est adaptée aux finalités voulues par le législateur qui est de canaliser le jeu et d'exclure les paris des débits de boissons; qu'enfin, le principe de minutie n'a pas été violé par la Commission puisqu'elle a pu, en possession du rapport rédigé suite au contrôle effectué le 16 février 2009 et du dossier de photographies, s'estimer suffisamment informée quant à la nature réelle de l'établissement exploité par la requérante, en l'occurrence une agence de paris et non un débit de boissons; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente juin deux mille onze par :

M.	J. MESSINNE,	président de chambre,
M.	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M.	S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

S. DJERBOU J. MESSINNE