

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.417 du 18 avril 2016

209.795/XV-2338

En cause : **l'a.s.b.l. Fédération des Cafés de Belgique
(FEDCAF BELGIUM),**

ayant élu domicile chez
Me H. VAN DE CAUTER, avocat,
rue Dautzenberg 42
1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Josse-ten-Noode,

ayant élu domicile chez
Me T. VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

Parties intervenantes :

**1. l'a.s.b.l. Union professionnelle Belgian National Gaming
Organisation, en abrégé B.N.G.O.,
2. la s.p.r.l. PRAIPLAN,**

ayant élu domicile chez
Me H. VAN DE CAUTER, avocat,
rue Dautzenberg 42
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 août 2013 par l'a.s.b.l. Fédération des Cafés de Belgique – en abrégé FEDCAF BELGIUM –, en ce qu'elle tend à l'annulation du «règlement communal de Saint-Josse du 17 juin 2013 relatif au règlement-redevance pour la délivrance de documents administratifs et en particulier l'article 2, A, 3^e alinéa qui concerne la délivrance par le bourgmestre de l'attestation préalable à l'octroi d'une licence de classe C délivrée par la Commission des jeux de hasard»;

Vu l'arrêt n° 225.008 du 7 octobre 2013 rejetant la demande de suspension de l'exécution du même acte;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu la requête introduite le 23 janvier 2014 par l'a.s.b.l. Union professionnelle Belgian National Gaming Organisation, en abrégé B.N.G.O., qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 10 février 2014 qui accueille cette demande d'intervention;

Vu la requête introduite le 23 janvier 2014 par la s.p.r.l. PRAIPLAN qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 11 avril 2014 qui accueille cette demande d'intervention;

Vu l'arrêt n° 232.716 du 27 octobre 2015 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport complémentaire de M. M. JOASSART, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport complémentaire aux parties, le dernier mémoire de la partie adverse, et le dernier mémoire des parties requérante et intervenantes;

Vu l'ordonnance du 19 février 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 mars 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me H. VAN DE CAUTER, avocat, comparaissant pour la partie requérante ainsi que pour les parties intervenantes, et Me M.-L. GIOVANNELLI *loco* Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 225.008 du 7 octobre 2013;

Considérant que, comme relevé par l'arrêt n° 232.716 du 27 octobre 2015, il y a lieu d'interpréter la requête comme dirigée contre le seul article 2, A, 3^e point, de l'arrêté attaqué;

Considérant que la requérante soulève un moyen unique de la violation de l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 (décret d'Allarde), des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'illégalité des motifs et de l'excès de pouvoir;

qu'elle soutient notamment que le montant de la redevance est exagéré et n'est pas en proportion avec sa contrepartie administrative, et qu'il s'agit d'une taxe déguisée; que, selon elle, son montant de 2.500 € est exorbitant, étant bien supérieur au bénéfice mensuel de la plupart des cafés en Belgique; qu'elle relève également que dans un communiqué de presse commun des communes de Schaerbeek et de Saint-Josse-ten-Noode du 24 avril 2013, ces communes ont indiqué que la raison d'être de cette redevance est le lien avéré entre le nombre de bingos et la pauvreté dans les communes; qu'elle estime que ce motif est étranger à la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, et que la morale publique n'est pas une raison valable pour restreindre la liberté de commerce;

Considérant que les parties intervenantes ajoutent que le montant d'une redevance doit être en proportion avec l'importance du service presté, et qu'en l'occurrence, le document à établir par le bourgmestre ne requiert aucun examen approfondi du dossier du requérant, puisqu'il consiste simplement à indiquer qu'à la connaissance du bourgmestre, le demandeur de la licence C d'exploitation de jeux de hasard remplit toutes les conditions légales relatives à l'exploitation du débit de boissons, ce qui est attesté après un examen sommaire au niveau des conditions légales, qui ne nécessite aucun déplacement des services communaux;

Considérant que la partie adverse répond que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation du décret d'Allarde, car il n'expose pas en quoi les normes contenues dans ledit décret seraient, d'une quelconque manière, violées par l'acte entrepris, si ce n'est en faisant valoir, sans autre explication, que celui-ci violerait la liberté de commerce; qu'elle ajoute que cette liberté ne fait nullement obstacle à ce que des taxes ou redevances, autres que le droit de patente supprimé par le décret d'Allarde, frappent directement ou indirectement des activités commerciales, et qu'en l'espèce, la redevance litigieuse ne peut, *in se*, être considérée comme un obstacle empêchant l'exercice, par les cafetiers, de leur liberté d'entreprendre et ce, d'autant que les jeux de hasard soumis à ladite redevance ne

constituent pas l'activité principale des membres de la requérante, ainsi que celle-ci le reconnaît elle-même;

qu'elle précise que la redevance litigieuse vise à combattre la pauvreté sur son territoire, sachant que bon nombre de personnes s'adonnant au jeu contractent, pour ce faire, des dettes importantes et s'inscrivent irrévocablement et durablement sous le seuil de pauvreté, et considère ce motif comme parfaitement légal et légitime;

qu'elle invoque le principe de l'autonomie communale et le droit des communes de créer des impôts, taxes et redevances, dans le respect de certaines limitations légales; qu'elle rappelle qu'il est admis que les collectivités locales peuvent user de leur pouvoir fiscal afin de poursuivre, outre les objectifs financiers indispensables à toute imposition, également des objectifs non-financiers, et qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état des finances, de les faire porter par priorité sur des activités qu'elle estime plus critiquables que d'autres ou dont elle estime la prolifération nuisible; qu'elle relève que la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques ne sont pas les seuls motifs susceptibles de fonder un règlement-redevance, et qu'elle a dès lors pu justifier la redevance litigieuse par référence à un objectif de lutte contre la pauvreté;

qu'elle réfute par ailleurs toute violation du principe d'égalité;

qu'à propos de la proportionnalité, elle écrit que la requérante ne démontre nullement – la charge de la preuve lui incombant à cet égard – que la redevance litigieuse serait disproportionnée; qu'elle dit ne pas trouver dans les écrits de procédure le moindre commencement de preuve d'un quelconque risque de faillite de ses membres, lesquels n'exploitent des jeux de hasard que de manière accessoire et exercent, de ce fait, une activité principale qui demeure totalement exempte de la redevance attaquée;

que dans son dernier mémoire, elle reproduit le formulaire de demande de la licence de classe C, annexé à 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, et souligne que l'attestation assortie de la redevance litigieuse doit indiquer que «toutes les conditions légales sont remplies au niveau de l'exploitation du débit de boissons», formule qui selon elle implique de vérifier si l'établissement est situé sur le territoire communal, s'il jouit d'une bonne réputation, s'il répond aux conditions d'urbanisme, d'hygiène et de sécurité, si son exploitant jouit de ses droits civils et politiques et le cas échéant si les administrateurs et gérants de la personne morale ne se trouvent pas dans un cas d'exclusion pour tenir un débit de boissons;

Considérant que la liberté du commerce et de l'industrie, consacrée par l'article 7 du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, toujours en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, n'est pas illimitée; qu'elle peut faire l'objet de restrictions et ne fait pas obstacle à la compétence de l'autorité communale pour établir des taxes ou redevances;

que la rétribution qu'une autorité administrative perçoit à titre de rémunération d'un service rendu ne peut être qualifiée de redevance que si la rétribution apparaît comme celle d'un service rendu prioritairement au redevable et si le montant réclamé

est en relation avec le coût du service rendu; que, même si la commune peut poursuivre un but de dissuasion en choisissant d'instaurer une redevance plus ou moins élevée en contrepartie d'une prestation quelconque, elle est tenue, ce faisant, de rester dans les limites d'une juste proportionnalité entre le coût de la prestation et le montant réclamé, ce qui est inhérent à la notion même de redevance;

Considérant qu'en l'espèce, aucune pièce du dossier administratif ne permet de vérifier qu'il existe une proportion raisonnable entre le montant de la redevance établie et l'importance des prestations que la commune effectue pour pouvoir délivrer l'attestation en cause; que le montant de 2.500 € est beaucoup plus élevé que celui qui est réclamé lors de la délivrance de tous les autres documents visés par l'acte attaqué; qu'en outre, la partie adverse a fait elle-même apparaître, dans le communiqué de presse du 24 avril 2013 cité par la requérante, qu'elle instaurait cette redevance dans un but dissuasif, ce qui accrédite l'idée qu'elle a voulu pénaliser les établissements qui solliciteraient l'attestation en cause en l'assortissant d'un coût prohibitif;

que les éléments invoqués par la partie adverse dans le dernier mémoire ne peuvent convaincre, l'attestation à délivrer par le bourgmestre appelant des vérifications administratives relativement banales quant à la régularité de l'exploitation du débit de boissons; que la partie adverse n'oppose aucun élément concret à l'affirmation de la requérante et des intervenantes selon laquelle l'attestation du bourgmestre est délivrée au vu de documents déposés par le demandeur lui-même et sans vérification sur place;

que dès lors, l'acte attaqué instaure en tant que redevance une contribution qui dépasse les limites légalement admissibles à ce titre; que le moyen unique est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le règlement-redevance pour la délivrance de documents administratifs de la commune de Saint-Josse-ten-Noode, tel que modifié par le conseil communal le 17 juin 2013, en ce qu'il fixe, par son article 2, A, 3^e point, une redevance d'un montant de 2.500,00 € pour la délivrance, par le bourgmestre, de l'attestation préalable à l'octroi d'une licence de classe C délivrée par la Commission des jeux de hasard en vertu de 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.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que le règlement partiellement annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-huit avril deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY