

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.711 du 10 octobre 2022

A. 226.701/XI-22.281

En cause :

1. la société anonyme DERBY,

2. DANIEL Julien,

ayant tous deux élu domicile chez

M^e Pierre Joassart, avocat,

rue Belliard 40

1040 Bruxelles,

contre :

la Commission des jeux de hasard,

ayant élu domicile chez

M^e Philippe Levert, avocat,

avenue De Fré 229

1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 novembre 2018, la société anonyme Derby et Julien Daniel demandent l'annulation de « la décision de la Commission des Jeux de Hasard du 19 septembre 2018 de refuser le renouvellement de la licence de classe F2 (n° FB-350664) à la SA Derby en vue de la prise de paris dans un établissement de classe fixe IV sis à 1420 Braine-l'Alleud, Avenue Léon Jourez, 74 ».

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 juin 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 12 septembre 2022.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants.

La première partie requérante exploite des paris sportifs au moyen d'un réseau d'agences Ladbroke's et du site internet www.ladbroke's.be. La partie adverse lui a octroyé, notamment une licence FA116428, qui lui permet d'exploiter le réseau d'agences Ladbroke's, une licence supplémentaire FA+116428, qui lui permet d'exploiter les paris en ligne sur le site internet www.ladbroke's.be, et une licence FB350664 en vue de l'exploitation d'un établissement de classe 2, situé à Braine-l'Alleud, avenue Léon Jourez n° 74. Cette dernière licence a été octroyée le 9 septembre 2015 à la première requérante pour une durée de trois ans. Les parties requérantes indiquent que la seconde partie requérante a été désignée gérant de cet établissement dans le courant du mois de septembre 2018.

Les 11 janvier et 10 février 2018, la zone de police de Braine-l'Alleud constate la présence de mineurs d'âge dans l'agence de l'avenue Jourez.

Le 15 mai 2018, la première partie requérante demande au bourgmestre de Braine-l'Alleud d'émettre un avis sur une demande de renouvellement de la licence pour l'établissement situé rue Léon Jourez.

Le 22 mai 2018, la première partie requérante demande à la partie adverse de renouveler la licence pour l'exploitation de cette agence de paris.

Le 29 juin 2018, le chef de corps de la zone de police de Braine-l'Alleud, invité par le bourgmestre de Braine-l'Alleud à vérifier qu'aucune boisson alcoolisée n'est vendue dans l'établissement, émet un avis défavorable au renouvellement de cette licence, motivé comme suit :

« L'agence Ladbroke de l'av. Léon Jourez – 74 – fait l'objet d'une attention particulière de la police locale suite aux constatations suivantes :

- Infractions pénales +/- dossiers judiciaires : [...] agissements suspects avec arme à feu par des personnes venant de l'agence Ladbroke et [...] présence de mineurs dans l'agence Ladbroke en date du 11 janvier 2018 ;
- Infractions pénales faisant l'objet des dossiers judiciaires [...] présence de mineurs d'âge dans l'agence de jeux Ladbroke en date du 10/2/2018 ;
- Plaintes répétitives du voisinage, faisant encore l'objet d'un courrier administratif nous transmis le 27 juin 2018 ainsi qu'à votre autorité, pour des rassemblements sur la voie publique, de personnes faisant des allées et venues, depuis cette agence, et s'adonnant à des agissements suspects mettant en péril la sécurité publique ;
- Tout en étant soumis au secret professionnel judiciaire, je puis vous confirmer que des constatations et identifications réalisées, cet établissement attire des personnes connues très défavorablement de la Justice et des services de police ;
- Nos services n'ont pas constaté de vente de boissons alcoolisées ».

Le 2 juillet 2018, le bourgmestre de Braine-l'Alleud émet, à l'attention de la partie adverse, un avis dans lequel il fait état d'objections au renouvellement de cette licence, qu'il motive par référence à l'avis défavorable du chef de corps de la zone de police.

Le 5 septembre 2018, le chef de corps de la police de Braine-l'Alleud informe la partie adverse qu'un représentant de la première partie requérante a été entendu par lui-même et par la cheffe de cabinet du bourgmestre, qu'un rapport administratif sera communiqué à son autorité administrative, qu'il lui paraît opportun d'évaluer l'amélioration promise par le représentant de la première partie requérante sur une période suffisamment longue et qu'un rapport sera rédigé le 17 septembre 2018 et transmis par son remplaçant.

Le 6 septembre 2018, les services de la partie adverse établissent un rapport concernant les infractions constatées dans l'établissement de l'avenue Jourez, citant les mineurs présents et indiquant que les faits constituent une infraction à l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

Le 7 septembre 2018, la partie adverse informe de son côté la première partie requérante de l'avis négatif émis par le bourgmestre de Braine-l'Alleud et l'invite à venir faire part de ses observations à ce propos lors de la réunion du 19 septembre 2018.

Le 17 septembre 2018, le chef de corps faisant fonction de la zone de police de Braine-l'Alleud adresse le courrier électronique suivant au bourgmestre de Braine-l'Alleud, ainsi qu'à sa cheffe de cabinet, et, en copie, à la partie adverse :

« Sur le plan de la police administrative, entre ce 01.08.2018 et ce 15.09.2018, l'agence de paris Ladbroke sise 1420 Braine-l'Alleud, avenue Léon Jourez n° 74 n'a plus attiré l'attention de nos services de police. À l'analyse des appels téléphoniques enregistrés auprès de notre accueil, depuis ce 01.08.2018, nous n'avons plus reçu d'appel se plaignant des activités et des fréquentations induites par cette agence de paris.
À notre niveau, nous émettons un avis favorable à cette exploitation ».

Le 19 septembre 2018, la partie adverse entend un représentant de la première partie requérante. Le procès-verbal d'audition mentionne ce qui suit :

« L'audition se déroule dans le cadre d'une procédure de refus de renouvellement de la licence de classe F2 en raison d'un avis négatif du bourgmestre de la commune de Braine-l'Alleud. L'avis négatif est basé notamment sur deux contrôles réalisés en janvier et février 2018 au cours desquels la présence de mineur a été constatée.
M. STAMELEER prend la parole.
Il signale que la société DERBY SA avait signalé à la police locale qu'elle était confrontée à un problème avec des jeunes qui fréquentaient l'établissement.
À la suite de l'avis négatif, il y a eu une discussion avec la commune et des mesures ont été prises. Le gérant de l'agence a été changé.
La politique de la société est de prévenir la police en cas de problème. Il se peut que le contrôle ait eu lieu à la demande de l'exploitant.
Un nouveau rapport de police a été réalisé qui ne mentionne plus de problèmes.
Vu les mesures prises, la société DERBY SA demande le renouvellement de la licence ».

Le même jour, la partie adverse refuse le renouvellement de la licence sollicitée par la première partie requérante.

Cette décision est motivée comme suit :

« [...] **DROITS DE LA DEFENSE**

Attendu que le demandeur n'a pas fait usage de son droit à consulter le dossier après la convocation à l'audience du 19.09.2018 ;
Attendu que le demandeur n'a pas fait usage de son droit à obtenir une copie du dossier ;
Attendu que le demandeur n'a pas introduit de moyens de défense ;
Attendu que le demandeur a fait usage de son droit d'être entendu à la séance du 19.09.2018 ;
Attendu que les droits de la défense ont été respectés ;

MOYENS DE DEFENSE

Attendu que le demandeur invoque que la société Derby SA avait signalé à la police locale qu'elle était confrontée à un problème avec des jeunes qui fréquentaient l'établissement ; que les contrôles auraient été réalisés à sa demande ;

Attendu que le demandeur invoque que, à la suite de l'avis négatif, il y a eu une discussion avec la commune et que des mesures ont été prises ; que notamment, le gérant de l'agence a été changé ;

Attendu qu'un nouveau rapport de la police a été réalisé qui ne mentionne plus de problèmes dans l'exploitation de l'agence ;

Attendu que la société Derby SA estime que les mesures prises sont suffisantes pour garantir une exploitation conforme aux prescriptions légales.

SUR LE FOND

Attendu que l'article 4 § 1 de la loi coordonnée du 7 mai 1999 stipule qu'aucun établissement de jeux de hasard ne peut être exploité sans l'octroi préalable d'une licence par la Commission des jeux de hasard ;

Attendu que l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité stipule dans son article 2 que :

“ **Art. 2.** Sauf pour les demandes qui concernent l'engagement de paris visés à l'article 43/4, § 5, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ou qui concernent des paris engagés par des établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV, la demande de licence de classe F2 doit être accompagnée du document-type 'AVIS DU BOURGMESTRE SUR LES ÉTABLISSEMENTS DE JEUX DE HASARD DE CLASSE IV', complété et signé par l'instance compétente, dont le modèle est joint en annexe II au présent arrêté.

La procédure peut être poursuivie en l'absence d'avis dans les deux mois de la date de l'envoi ou de la date de l'accusé de réception par la commune.

S'il n'a pas été donné suite à la demande d'avis dans le délai visé à l'alinéa précédent, le demandeur doit joindre cette demande d'avis à la demande de licence, ainsi que la preuve de la date d'introduction de la demande d'avis”.

Attendu que la commune de Braine-l'Alleud a rendu un avis négatif, en date du 02/07/2018, quant au renouvellement de la licence, (voir annexe) ; que cet avis négatif est motivé par un courrier du [chef de corps] qui invoque les éléments suivants :

- Infractions pénales dossiers judiciaires [...] agissements suspects avec arme à feu par des personnes venant de l'agence Ladbroke's et [...] présence de mineurs dans l'agence Ladbroke's en date du 11 janvier 2018
- Infractions pénales faisant l'objet des dossiers judiciaires [...] présence de mineurs d'âge dans l'agence de jeux Ladbroke's en date du 10/02/2018
- Plaintes répétitives du voisinage, faisant encore l'objet d'un courrier administratif transmis le 27 juin 2018 ainsi qu'à votre autorité, pour des rassemblements sur la voie publique, de personnes faisant des allées et venues, depuis cette agence, et s'adonnant à des agissements suspects mettant en péril la sécurité publique ;
- Tout en étant soumis au secret professionnel judiciaire, je puis vous confirmer que des constatations et identifications réalisées, cet établissement attire des personnes connues très défavorablement de la Justice et des services de police
- Nos services n'ont pas constaté de vente de boissons alcoolisées

Attendu que les constatations réalisées les 11 janvier 2018 et 10 février 2018 sont détaillées ci-après :

- En date du 11 janvier 2018, la police locale de Braine-l'Alleud a constaté la présence de trois mineurs dans l'établissement [...].
- En date du 10 février 2018, la police locale de Braine-l'Alleud a constaté la présence de trois mineurs dans l'établissement [...];

Attendu que les procès-verbaux de constatations ne mentionnent pas que ces contrôles auraient été réalisés à la demande de l'exploitant ;

Attendu que ces faits constituent une infraction à l'article 54 de la loi coordonnée sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs qui stipule :

“ § 1. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II est interdit aux personnes de moins de 21 ans, à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail. L'accès aux établissements de jeux de hasard de classe IV est interdit aux mineurs. La pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III ainsi que la pratique des jeux de hasard et paris dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, sont interdites aux mineurs ; Cette interdiction pour les mineurs s'applique également aux paris autorisés en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV”.

Attendu que le demandeur ne conteste pas la matérialité des faits ;

Attendu que l'argumentation selon laquelle les contrôles de la police locale lors desquels la présence de mineurs a été constatée auraient été réalisés sur demande de l'exploitant est démentie par le PV [...] qui stipule :

“ Le samedi 10/02/2018 à 16h52, en patrouille sur notre territoire, à bord de notre véhicule de service, accompagnée de l'OPJ de garde [...], tous deux revêtus de notre uniforme, lors de notre passage, avenue Léon Jourez, notre attention est dirigée vers l'établissement de paris « Ladbrokes », où nous apercevons, à travers la vitrine, la présence d'un groupe de jeunes, à proximité de l'entrée principale”;

Attendu que le demandeur ne montre pas qu'il avait mis en œuvre les mesures suffisantes pour empêcher que des mineurs ne fréquentent l'établissement ; que l'argumentation exposée à l'audience par le demandeur est tardive ;

Attendu que la présence de mineurs a été constatée à plusieurs reprises ;

Attendu que lors du deuxième contrôle réalisé le 20 [lire : le 10] février 2018, il a été constaté la présence de deux mêmes mineurs que lors du contrôle du 11 janvier 2018 ; que l'exploitant ne pouvait dès lors, ignorer que ceux-ci ne pouvaient pas être présents dans l'établissement ; qu'aucune mesure particulière n'avait été mise en place pour leur interdire l'accès à l'établissement ;

Attendu que la protection des personnes vulnérables et notamment des mineurs est un point central de la législation en matière de jeux de hasard ;

Attendu que le rapport de police du 17 septembre 2018 mentionnant l'absence de nouvelle infraction n'invalide en rien les constatations initiales ;

Attendu que la Commission des jeux de Hasard ne peut pas, dès lors, octroyer une licence de classe F2 pour cette adresse au demandeur ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties requérantes

Dans la requête en annulation, la première partie requérante indique être titulaire de la licence dont l'acte attaqué refuse le renouvellement et la seconde partie requérante indique en être exploitante. Elles soutiennent qu'elles ont toutes deux un intérêt personnel à l'annulation de l'acte attaqué.

Dans le mémoire en réplique, elles précisent que l'acte attaqué a pour effet la fermeture de l'agence de paris dont la seconde partie requérante est le gérant ; que cette dernière a donc perdu sa principale source d'activité et justifie donc d'un intérêt personnel. Elles avancent que l'annulation de l'acte attaqué lui permettra d'exploiter à nouveau l'établissement de jeux en cause. Elles notent qu'il est fréquent qu'un justiciable soit lésé par un acte auquel il est étranger mais qu'il est néanmoins

admis qu'il a un intérêt à le quereller. Elles ajoutent que l'article 43/5 de la loi du 7 mai 1999 précitée prévoit explicitement l'implication d'un gérant, qui doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques, pour l'exploitation d'une agence ; et que, étant directement visée par la loi, la seconde partie requérante a intérêt à agir.

Dans le dernier mémoire, elles exposent que la seconde partie requérante est directement visée par l'article 43/5 de la loi du 7 mai 1999 précitée et a donc intérêt à l'annulation de l'acte refusant le renouvellement de la licence considérée.

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué refuse de renouveler la licence dont était titulaire la première partie requérante. La seconde partie requérante n'est concernée par cet acte qu'en raison de sa qualité de gérant de l'établissement dans lequel cette licence est exploitée, qualité découlant de la décision de la première partie requérante de lui confier cette mission.

La seconde partie requérante, qui n'est affectée par l'acte attaqué qu'en raison de l'existence de cette relation juridique distincte entre elle et la première partie requérante, ne peut donc se prévaloir d'un intérêt direct à son annulation.

Par ailleurs, l'acte attaqué ne repose pas sur la circonstance que la seconde partie requérante n'aurait pas satisfait pas aux conditions prescrites par l'article 43/5 de la loi du 7 mai 1999 précitée puisque les faits retenus par la partie adverse ont été commis avant sa désignation en cette qualité.

L'argument selon lequel cette disposition impose au gérant de remplir certaines conditions particulières pour que la licence soit délivrée ne présente donc pas de pertinence pour conclure à l'existence d'un intérêt direct au recours dans le chef de la seconde partie requérante.

Le recours est donc irrecevable en tant qu'il est introduit par la seconde partie requérante.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties

A. Thèse des parties requérantes

A.1. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le premier, de la violation des articles 2 et suivants de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, et des principes généraux de minutie et de préparation avec soin des actes administratifs.

Elles estiment que la partie adverse, d'une part, ne tient pas adéquatement compte de l'avis favorable au renouvellement émis par les services de police le 17 septembre 2018 et des nouvelles mesures prises par la première requérante, et, d'autre part, ne mentionne pas la raison pour laquelle ces éléments n'ont pas été pris en compte, alors qu'elle aurait dû le faire en vertu des règles et principes visés au moyen.

Elles indiquent que l'acte attaqué repose sur l'avis du bourgmestre du 2 juillet 2018, qui repose lui-même sur le rapport du 29 juin 2018, mais que la partie adverse considère que le rapport du 17 septembre 2018 n'invalide pas les constatations initiales.

Elles estiment que cette motivation est inexacte pour plusieurs motifs ; que, premièrement, l'avis défavorable du bourgmestre ne tenait pas compte du rapport favorable de la zone de police et ne pouvait donc pas fonder une décision de refus sans un plus ample examen ; que, deuxièmement, la partie adverse ne tient pas adéquatement compte du rapport du 17 septembre 2018 ; que le fait que cet avis a été directement communiqué par la zone de police, dont le bourgmestre est le chef de corps, à la partie adverse confirme que, pour les services de police, cet avis doit avoir une influence sur la décision de renouvellement ; que le président de la partie adverse a confirmé à la presse avoir reçu cet avis mais a simplement déclaré que, malgré la régularisation, elle n'a « pas voulu continuer avec ce bureau » ; que cette régularisation aurait dû être prise en considération puisqu'elle aboutit à ce que l'agence ne peut plus être considérée comme en porte-à-faux avec ses obligations légales ; et que, troisièmement, la partie adverse ne tient pas compte des mesures prises par la première partie requérante pour supprimer les désagréments constatés dans le premier rapport de la zone de police, et notamment le changement de gérance, portées à sa connaissance lors de l'audition du 19 septembre 2018.

Elles ajoutent que la partie adverse a manqué à son devoir de minutie et au principe de préparation avec soin des actes administratifs ; que, premièrement, les modalités d'obtention et de renouvellement des licences F2 sont fixées dans l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, les

modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité ; que son article 2 prévoit que l'avis du bourgmestre doit être recueilli ; que, si cet avis ne lie pas la partie adverse, celle-ci doit spécialement motiver pourquoi elle ne s'y rallie pas ; qu'en l'espèce, le bourgmestre a rendu un premier avis, défavorable, le 2 juillet 2018, fondé sur le rapport défavorable de police du 29 juin ; que, le 17 septembre 2018, la zone de police a rédigé un nouveau rapport et émis un avis favorable au renouvellement de la licence, rapport communiqué au bourgmestre et à la partie adverse ; que le 19 septembre 2018, la partie adverse a entendu le représentant de la partie requérante et a décidé de refuser le renouvellement de la licence, sans que le bourgmestre ait pu rendre un nouvel avis ; que l'acte attaqué n'est fondé que sur l'avis du 2 juillet 2018 ; que cet avis est toutefois peu éclairant puisque, dans l'intervalle, un rapport favorable a été établi par les services de police ; que la partie adverse aurait dû, à tout le moins, enquêter sur l'influence que ce nouveau rapport aurait pu avoir sur l'avis du bourgmestre ; que le bourgmestre aurait en effet désormais pu rendre un avis favorable ; qu'en s'abstenant de solliciter un nouvel avis du bourgmestre, alors qu'elle était en possession du rapport favorable du 17 septembre 2018, la partie adverse s'est fondée sur des motifs inexacts et a violé le principe général de minutie et de préparation avec soin des actes administratifs ; que, deuxièmement, la partie adverse ne tient pas adéquatement compte du rapport favorable du 17 juillet 2018 ; que l'acte attaqué mentionne uniquement « que le rapport de police du 17 septembre 2018 mentionnant l'absence de nouvelle infraction n'invalide en rien ce constat » ; qu'il s'agit pourtant d'un élément déterminant puisque la zone de police reconnaît que les nouvelles mesures portent leurs fruits ; qu'en ne donnant pas davantage de poids à ce rapport et en ne motivant pas sa décision d'écarter sa conclusion, l'acte attaqué repose sur des motifs incomplets et inexacts ; que, troisièmement, dès que la première partie requérante a été informée, par l'avis défavorable du bourgmestre du 2 juillet 2018, des difficultés rencontrées avec l'agence visée, elle a veillé à adopter les mesures nécessaires pour y remédier, notamment en remplaçant son gérant ; que ces informations ont été communiquées à la partie adverse, au bourgmestre et à la zone de police au plus tard début septembre ; que ces mesures ont été à nouveau exposées lors de l'audition du 19 septembre 2018 ; que la partie adverse n'en a pas tenu compte puisque l'acte attaqué indique que « le demandeur ne montre pas qu'il avait mis en œuvre les mesures suffisantes pour empêcher que des mineurs ne fréquentent l'établissement », faisant uniquement état des faits constatés les 11 janvier 2018 et 10 février 2018 ; que les mesures évoquées lors de l'audition du 19 septembre sont évidemment postérieures à ces faits ; que la partie adverse a fait abstraction de ces nouvelles mesures pour adopter l'acte attaqué ; et qu'en ne se fondant pas sur l'ensemble des éléments, la partie adverse a fait reposer sa décision sur des motifs inexacts.

Elles avancent que l'acte attaqué ne respecte pas la loi du 29 juillet 1991 précitée dès lors qu'elle n'utilise que des formules stéréotypées pour justifier le fait que les nouvelles mesures qu'elle a adoptées et le nouveau rapport de police ne sont pas pris en compte : « le demandeur ne montre pas qu'il avait mis en œuvre les mesures suffisantes pour empêcher que des mineurs ne fréquentent l'établissement (...) le rapport de police du 17 septembre 2018 mentionnant l'absence de nouvelle infraction n'invalide en rien ce constat » ; que ces formules pourraient s'appliquer à toute situation ; qu'une autorité pourrait toujours considérer que le demandeur de renouvellement d'une licence n'apporte pas la preuve des mesures qu'il invoque ; que le demandeur ne comprend pas pourquoi un fait n'invalide pas un constat ; et qu'il s'agit d'une formule passe-partout, qui semble même laisser entendre que la décision était prise avant de prendre en compte le nouveau rapport de police.

A.2. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que la partie adverse ne répond pas au grief pris du défaut de motivation formelle ; que les motifs du refus de licence ne permettent pas de comprendre ce qui justifie l'écartement du rapport du 17 septembre 2018, qui modifie l'appréciation de la commune lors de l'adoption de la décision ; que la mention selon laquelle ce rapport « n'invalide en rien les constatations initiales » ne permet pas de comprendre pourquoi il n'en est pas tenu compte et repose sur des motifs erronés ; que ce rapport invalide en effet les constatations établies dans le premier rapport puisqu'il conclut désormais à un avis favorable à l'exploitation de la salle de jeux ; que le premier avis négatif n'avait plus lieu d'être et devait être considéré comme positif ; et que cet avis positif devait désormais être considéré comme celui de la commune, puisque le bourgmestre s'était exclusivement fondé sur le rapport défavorable du 29 juin 2018.

Elles soutiennent que le principe général *audi alteram partem* et l'adéquation des motifs supposent que la décision fasse apparaître que les arguments soulevés par l'administré lors de l'audition ont été pris en compte, *quod non* ; et que le rapport d'audition, très sommaire, révèle que la première partie requérante a souligné la pertinence du rapport du 17 septembre 2018, mais la simple présence de ce rapport dans le dossier administratif et sa simple mention dans l'acte attaqué ne suffisent pas à établir qu'il en a bien été tenu compte.

Elles répètent que l'écartement de ce rapport entraîne une violation du principe de minutie, qui impose à l'administration de préparer ses décisions avec soin et en tenant compte de tous les éléments pertinents du dossier ; qu'il est à déplorer que la partie adverse n'ait pas tenu compte du rapport du 17 septembre 2018, se

contenant de le citer, pour ensuite l'écarter ; que la partie adverse aurait dû interroger la commune pour connaître la teneur de son avis au vu dudit rapport ; que cela se confirme d'autant plus que la zone de police avait informé la partie adverse, le 5 septembre 2018, qu'une nouvelle évaluation serait faite pour le 17 septembre ; que la partie adverse savait donc, avant l'audition de la première partie requérante, que l'avis négatif du bourgmestre était exclusivement fondé sur l'avis négatif des services de police, qu'un nouveau rapport de police allait être établi, que ce nouveau rapport faisait suite à des contacts entre la première requérante et le cabinet du bourgmestre et que ce nouveau rapport était rédigé à la demande ou, à tout le moins, avec l'accord de la cheffe de cabinet du bourgmestre ; et que la partie adverse aurait donc dû interroger la commune sur l'impact de ce rapport sur son avis.

Elles ajoutent que l'arrêt n° 220.330 du 16 juillet 2012 n'est pas transposable en l'espèce en raison de nombreuses divergences ; que, premièrement, les services de police ont remplacé leur avis négatif par un avis positif ; que, deuxièmement, la violation du principe de proportionnalité est invoquée dans le troisième moyen ; et que, troisièmement, elles invoquent plusieurs éléments permettant de conclure à une erreur manifeste d'appréciation, dont le fait que le dernier rapport des services de police a été écarté, alors qu'il avait pour effet de rendre l'avis de la commune positif.

Elles précisent que la partie adverse a, dans une décision du 5 juin 2013, déjà justifié un refus de renouvellement par un avis négatif du bourgmestre, au motif que le demandeur n'invoquait aucun contre-argument minimisant l'impact de l'avis négatif du bourgmestre ; et qu'en l'espèce, les parties requérantes apportent, au contraire, la preuve que l'avis des services de police, servant de fondement exclusif de l'avis du bourgmestre, est désormais positif, de sorte qu'il y a lieu de considérer que, sauf à interroger le bourgmestre en vertu du principe de minutie, que l'avis de ce dernier était désormais positif.

A.3. Dernier mémoire

Les parties requérantes examinent les premier et troisième moyens de manière conjointe et indiquent que le seul constat d'infraction ne suffit pas, en soi, à motiver un refus de renouvellement ; que les délais mis en avant par la partie adverse dans son dernier mémoire ne sont pas pertinents au regard de la différence fondamentale entre la procédure de renouvellement de licence et la procédure disciplinaire ; que le raisonnement selon lequel la partie adverse n'aurait plus eu assez de temps pour infliger une sanction disciplinaire, revient à confondre les deux types de procédure, ce qui est d'autant plus grave au regard de l'effet des décisions sur les intérêts de parties ; que le non-renouvellement d'une licence conduit à la

cessation d'une activité économique, ce qui est une mesure d'une extrême gravité ; et que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle prétend que la période scolaire est peu propice à la fréquentation des salles de jeux par les jeunes puisqu'ils sont précisément davantage livrés à eux-mêmes.

B. Thèse de la partie adverse

B.1. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que le premier moyen manque en fait étant donné que le courriel du chef de la Zone de police du 5 septembre 2018 et le rapport du 17 septembre 2018 figurent au dossier administratif et que l'acte attaqué fait référence à ce dernier.

Elle ajoute qu'il n'est pas contesté que la présence de mineurs a été constatée dans l'agence litigieuse, en contravention avec l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 ; que l'article 43/5 de cette loi prévoit que, pour pouvoir obtenir une licence de classe F1 ou F2, le demandeur doit prouver que lui ou ses administrateurs et gérants jouissent pleinement de leurs droits civils et politiques et qu'ils doivent être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction ; que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, adopter l'acte attaqué et refuser le renouvellement de la licence du fait du constat de la présence de mineurs dans l'agence ; qu'elle renvoie à l'arrêt n° 220.330 du 16 juillet 2012 et à l'arrêt n° 142.472 du 23 mars 2005 ; que l'examen du dossier administratif révèle qu'elle a disposé des éléments nécessaires pour fonder son appréciation, en telle sorte que le principe de minutie n'est pas violé, sachant que le rapport du 17 septembre 2018 ne pourrait remplacer l'avis du bourgmestre ; et que les parties requérantes demandent au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de la partie adverse, ce qu'il ne peut faire.

B.2. Dernier mémoire

Examinant les premiers et troisième moyens conjointement, la partie adverse expose que, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle, l'exploitation de jeux de hasard est en principe interdite ; que l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 précitée interdit l'accès aux salles de jeux de hasard aux mineurs ; que la Cour constitutionnelle reconnaît l'importance de la protection des mineurs ; que l'article 64 de la loi précitée prévoit qu'il s'agit d'une infraction ; que les parties requérantes ne contestent pas la réalité des faits, mais considèrent que la mesure est disproportionnée ; que les parties requérantes doivent donc démontrer une erreur manifeste d'appréciation ; que le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal sur l'existence d'une telle erreur, qui est celle qu'aucune autorité, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait commise ; qu'on ne peut assimiler une demande de renouvellement à une procédure disciplinaire ; que Monsieur l'auditeur général adjoint ne peut, sauf à se substituer à la partie adverse, considérer que le constat de la présence de mineurs peut justifier une sanction mais non un refus de

renouvellement ; que ceci s'impose d'autant plus qu'elle n'a eu connaissance des infractions qu'au moment de la demande de renouvellement, soit le 3 juillet 2018 ; que la licence venait à échéance le 9 septembre ; qu'il était impossible d'entamer une procédure de sanction et de la mener à terme tenant compte des délais prévus par les articles 15/4 et 15/6 de la loi du 7 mai 1999 ; qu'à suivre le raisonnement de Monsieur l'auditeur général adjoint, aucune sanction n'aurait pu être prononcée avant l'échéance de la licence ; qu'une fois que la licence aurait été renouvelée, le lancement d'une procédure disciplinaire se serait vu opposer une contradiction dans les motifs ; que les procès-verbaux des 11 janvier et 1[0] février 2018 attestent la présence de mineurs d'âge dans l'agence, ce qui n'est pas contesté ; que le chef de la zone de police a émis un avis défavorable le 29 juin 2018 ; que le bourgmestre a émis un avis défavorable le 2 juillet 2018 ; que le 5 septembre 2018, le chef de la zone de police s'est adressé à la partie adverse ; que le 17 septembre 2018, le chef de la zone de police a rendu un avis favorable ; que ce rapport a bien été pris en considération, mais il n'en a pas été tenu compte pour les motifs exposés dans l'acte attaqué ; que l'absence de plaintes entre le 1^{er} août et le 15 septembre 2018 est liée aux vacances scolaires ; que le rapport ne fait état que de l'absence de plaintes et non de la régularité de l'exploitation ; que l'avis du chef de corps ne peut remplacer l'avis du bourgmestre ; que le bourgmestre n'a réservé aucune suite au rapport du 17 septembre 2018 ; que la cheffe de cabinet du bourgmestre n'a aucun pouvoir ; qu'il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas avoir réinterrogé le bourgmestre ; que c'est au demandeur de licence de produire l'avis du bourgmestre ; qu'aucune demande de report n'a été sollicitée et aucune nouvelle attestation n'a été fournie ; que le rapport du 17 septembre 2018 n'était pas pertinent car il ne démentait pas les manquements formulés précédemment ; que l'acte attaqué n'est donc pas disproportionné ; et qu'il ressort de l'arrêt n° 214.298 du 30 juin 2011 qu'une mesure n'est pas nécessairement disproportionnée car elle est susceptible d'engendrer des graves conséquences pour l'intéressé.

V.2. Appréciation

L'acte attaqué ne constitue pas une sanction administrative mais constitue l'aboutissement d'une demande de renouvellement d'une licence de classe F2 introduite la première partie requérante.

L'article 43/5 de la loi du 7 mai 1999 prévoit que :

- « Pour pouvoir obtenir une licence de classe F1 ou F2, le demandeur doit :
- [...]
2. s'il s'agit d'une personne physique, prouver qu'il jouit pleinement de ses droits civils et politiques ou, s'il s'agit d'une personne morale, prouver que les administrateurs et les gérants jouissent de ces droits. Dans tous les cas, le

demandeur, les administrateurs et les gérants doivent être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction. [...] ».

Il appartient à la partie adverse, lorsqu'elle examine une demande de renouvellement, de tenir compte de l'ensemble des arguments qui lui sont soumis par le demandeur et d'exposer, dans sa décision, en quoi ils ont pu influencer sur celle-ci.

En l'espèce, alors que la première partie requérante avait fait état du changement de gérant de la salle de jeux et de l'établissement d'un nouveau rapport par la zone de police de Braine-l'Alleud, éléments susceptibles de démontrer que le risque que des mineurs fréquentent, à l'avenir, à nouveau l'établissement avait disparu, la partie adverse s'est limitée à indiquer que « l'argumentation exposée à l'audience par le demandeur est tardive » et que « le rapport de police du 17 septembre 2018 mentionnant l'absence de nouvelle infraction n'invalide en rien les constatations initiales », motifs qui ne permettent ni de conclure que la partie adverse a bien pris en considération les faits nouveaux portés à sa connaissance ni de comprendre pourquoi ces arguments ne pouvaient justifier le renouvellement de la licence.

Le moyen est donc fondé et suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure, autres dépens et remboursement

La première partie requérante sollicite qu'une indemnité de procédure au « montant de base : 840 euros » lui soit accordée. Il y a lieu de faire droit à cette demande en la limitant au montant de base de 700 euros indexé conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, soit la somme de 770 euros, rien ne justifiant une majoration de l'indemnité de procédure.

S'agissant des autres dépens -comprenant le droit de rôle de 200 euros ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure- par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017. Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet

arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues et de partager les dépens dus entre la partie adverse et la seconde partie requérante à concurrence de 210 euros chacune.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par Julien Daniel, seconde partie requérante.

Article 2.

La décision de la Commission des Jeux de Hasard du 19 septembre 2018 de refuser le renouvellement de la licence de classe F2 (n° FB-350664) à la société anonyme Derby en vue de la prise de paris dans un établissement de classe fixe IV sis à 1420 Braine-l'Alleud, Avenue Léon Jourez, 74 est annulée.

Article 3.

La partie adverse et la seconde partie requérante supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros, à concurrence de 210 euros chacune.

La partie adverse supporte l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la première partie requérante.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 10 octobre 2022, par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet