

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.750 du 26 mars 2025

A. 226.339/XI-22.204

En cause : **1. la société anonyme DERBY,**
 2. la société anonyme TIERCE LADBROKES,
 ayant toutes 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 Lawi ORFILA, avocat,
 avenue Louise 140
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 4 octobre 2018, la société anonyme Derby et la société anonyme Tiercé Ladbroses demandent l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 27 juillet 2018 suspendant la licence FA116428 et la licence FA116584 pour une durée d'un jour (24h), en date du 3 septembre 2018, soit du 03/09/2018 à 00h00 jusqu'au 04/09/2018 à 00h00, ainsi que la suspension de la licence FA+116428 qui en est le corollaire ».

II. Procédure

Un arrêt n° 252.829 du 31 janvier 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.252.829) a rouvert les débats, décidé que les parties requérantes et la partie adverse transmettraient, dans les trente jours de la notification dudit arrêt, un mémoire exposant leurs arguments concernant l'incidence de l'arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.535) sur le présent recours, décidé que le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général

adjoint serait chargé de la poursuite de l’instruction du présent recours et de rédiger un rapport complémentaire, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Un arrêt n° 256.846 du 20 juin 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.846) a rouvert et débats et a chargé le membre de l’auditorat désigné par Monsieur l’auditeur général adjoint de poursuivre l’instruction du présent recours.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d’État, a rédigé un rapport sur la base de l’article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 octobre 2024, les parties ont été convoquées à l’audience du 9 décembre 2024.

Par un avis de remise du 29 novembre 2024, l’affaire a été remise *sine die*.

Par une ordonnance du 30 janvier 2025, les parties ont été convoquées à l’audience du 10 mars 2025.

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

M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Patricia Minsier, *loco* M^e Lawi Orfila, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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

Il est renvoyé à l'exposé des faits contenu dans l'arrêt n° 252.829 du 31 janvier 2022.

IV. Quatrième moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le quatrième, de la violation des articles 15 et suivants 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, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elles indiquent que la procédure de sanction a été lancée en l'absence de procès-verbal de constat, alors qu'en vertu de l'article 15 de la loi du 7 mai 1999 précitée, un procès-verbal de constat doit être dressé et transmis au parquet compétent.

Après avoir cité le libellé de l'article 15 de la loi, et spécialement de son paragraphe 2, elles relèvent que l'acte attaqué cite uniquement les articles 15/1 à 15/3 de la loi, mais s'abstient de citer l'article 15 ; qu'en vertu de l'article 15 de la loi, l'infraction à la loi ou à ses arrêtés d'exécution doit être constatée par le fonctionnaire compétent, qui rédige un procès-verbal ; que cet article est dénué d'ambiguïté ; qu'à défaut de procès-verbal, une procédure de sanction ne peut être lancée ; que, contrairement à ce qui figure dans l'acte attaqué, l'obligation de rédiger un procès-verbal n'est pas limitée aux procédures d'amendes administratives ; que l'article 15 ne prévoit pas une telle limitation ; et qu'en l'absence de procès-verbal, la procédure n'a pas été régulièrement lancée.

B. Mémoire en réplique

Elles répliquent qu'il ressort de l'article 15 de la loi du 7 mai 1999 que la Commission des jeux de hasard est habilitée à requérir le concours d'experts et à procéder à une enquête, faisant intervenir le Procureur du Roi ; qu'en l'espèce, la partie adverse a effectivement averti le Procureur du Roi par un courrier daté du 6

février 2017, qui mentionne que « Vous pourrez trouver en annexe la copie d'un dossier. La situation actuelle est une exploitation d'un jeu de hasard sans autorisation par un seul opérateur. Cette exploitation est contestée par des concurrents dont la Loterie Nationale. Une procédure est pendante devant le Conseil d'Etat. Le gouvernement veut apporter une réglementation par voie d'arrêté royal et insiste pour que la Commission des jeux n'intervienne pas à ce sujet. Le service contrôle se tient à la disposition de votre office pour tous renseignements » ; que la partie adverse a donc bien saisi le Procureur du Roi, ce qui confirme qu'elle s'inscrivait bien dans la procédure visée à l'article 15 de la loi du 7 mai 1999 ; qu'elle a cependant omis de faire procéder à un constat d'infraction (par un officier de police judiciaire) et n'a pas communiqué de procès-verbal, ni au Procureur du Roi, ni à l'intéressé, comme le prévoit pourtant le prescrit de l'article 15 ; que le texte de l'article 15 et des articles 15/1 et suivants ne mentionne nullement l'existence de deux procédures distinctes, dont une seule nécessiterait l'établissement préalable d'un procès-verbal de constat ; qu'il serait d'ailleurs inconséquent – et contraire au postulat de rationalité du législateur – que ce dernier ait souhaité instaurer une garantie procédurale (constat par un officier de police judiciaire – dénonciation au Procureur du Roi – information de la personne concernée) pour des amendes administratives, et non pour la suspension ou le retrait d'une licence, alors que ces deux dernières sanctions sont infiniment plus lourdes qu'une amende ; et que cette garantie procédurale n'a pas pu être instituée par le législateur pour les sanctions mineures mais pas pour les sanctions lourdes.

C. Dernier mémoire du 20 décembre 2023

Elles indiquent qu'elles ne peuvent se rallier à la lecture de la loi retenue par Monsieur l'auditeur général adjoint ; que la faculté de la Commission des jeux de hasard ne réside pas en la possibilité ou non de rédiger un procès-verbal de constat, mais bien en la faculté de « charger un ou plusieurs membres de son secrétariat de procéder à une enquête sur place » (article 15, § 1^{er}, alinéa 2) ; qu'en d'autres termes, c'est sur l'opportunité de l'enquête que réside le pouvoir d'appréciation de la Commission, pas sur l'opportunité de rédiger un procès-verbal à la suite de cette enquête ; que la bonne tenue d'un procès-verbal de constat d'infraction suite à une enquête dispose d'une importance dans toute procédure, qu'elle soit pénale ou administrative ; que ce procès-verbal garantit le respect des droits de la défense et se veut garant du respect de la procédure telle qu'elle est prévue par la loi relative aux jeux de hasard ; qu'en aucun cas, cette même loi ne permet aux enquêteurs de s'en passer ; et qu'en l'absence de procès-verbal, la procédure n'a pas été régulièrement lancée.

IV.2. Thèse de la partie adverse

A. Mémoire en réponse

Après avoir cité le libellé des articles 15 à 15/3 de la loi du 7 mai 1999, la partie adverse répond que l'articulation de ces dispositions ainsi que la lecture des travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 qui a inséré les articles 15/1 à 15/3, permettent de conclure qu'un procès-verbal de constat d'infraction n'est pas exigé pour l'application de l'article 15/2 ; que l'article 15 décrit la procédure de constat d'infractions, les fonctionnaires qui peuvent les constater, la transmission de celles-ci au parquet et à la partie adverse, et la portée de ce procès-verbal ; que l'article 15/1 décrit la suite de la procédure à suivre par la partie adverse lorsque le Procureur du Roi n'a pas donné suite audit procès-verbal, soit l'application de l'article 15/3 ; qu'à cette fin, l'article 15/3 définit la procédure d'amendes administratives, laquelle s'applique, comme précisé, « sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2 » ; que cette dernière disposition distingue les mesures que la partie adverse peut prendre, par décision motivée, en cas d'infraction, à savoir adresser des avertissements, suspendre ou révoquer la licence pour une période déterminée et interdire provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard ; et que ces mesures peuvent être prises sans procès-verbal de constat d'infractions, dès lors que si tel ne devait pas être le cas, l'article 15/1 n'aurait pas manqué de préciser que la partie adverse peut faire application aussi bien de l'article 15/2 que de l'article 15/3.

Elle ajoute que ceci se comprend parfaitement à la lecture des travaux préparatoires et au vu de l'origine de cette disposition ; qu'en effet, l'article 15/2 reproduit les sanctions qui étaient prévues par l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la Commission des jeux de hasard et était envisagé initialement dans l'article 21 de la loi, lequel définit les décisions que la partie adverse peut prendre par décision motivée ; et que ces dispositions ne prévoient aucunement l'exigence préalable d'un procès-verbal.

Elle conclut que c'est donc à juste titre que l'acte attaqué rappelle que la procédure a pu être régulièrement entamée sur base de l'article 15/2, en l'absence de tout procès-verbal de constat d'infractions.

Elle renvoie à son mémoire en réponse, dont il ressort que l'articulation des articles 15/1 à 15/3 de la loi du 7 mai 1999 ainsi que la lecture des travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 qui a inséré ces articles, que ces dispositions n'imposent pas l'établissement d'un procès-verbal de constat d'infractions pour l'application de l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999.

IV.3. Appréciation du Conseil d'État

La partie adverse ne conteste pas qu'aucun procès-verbal d'infraction n'a été établi.

Les articles 15 à 15/4 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 disposaient, dans la version applicable à l'espèce :

« Art. 15. § 1^{er}. Pour l'accomplissement de toutes ses missions, la commission peut requérir le concours d'experts.

Elle peut charger un ou plusieurs membres de son secrétariat de procéder à une enquête sur place. Les membres du secrétariat, ayant la qualité d'agent de l'Etat et désignés à cet effet par le Roi, ont la qualité d'officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi, après avoir prêté le serment suivant : "Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge".

Les pouvoirs d'officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi, ne peuvent être exercés qu'en vue de la recherche et de la constatation des infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution.

Dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent:

1. pénétrer à toute heure du jour ou de la nuit dans les établissements, espaces, endroits où se trouvent des éléments du système informatique utilisés pour l'exploitation de jeux de hasard et pièces dont l'accès est nécessaire à l'accomplissement de leur mission; toutefois, ils n'ont accès aux espaces habités que s'ils ont des raisons de croire à l'existence d'une infraction à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution et moyennant une autorisation préalable du juge au tribunal de police;
2. procéder à tous examens, contrôles et auditions ainsi qu'à toutes les constatations utiles et exiger la communication de tous les documents pouvant être utiles à leur enquête;
3. se procurer tous les renseignements complémentaires qu'ils jugent utiles auprès des exploitants et de leur personnel, ainsi qu'auprès des services de police et des services administratifs de l'Etat;
4. saisir tous les objets, et plus particulièrement les documents, les pièces, les livres et les jeux de hasard qui peuvent servir de pièce à conviction concernant une infraction à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution ou qui sont nécessaires à la recherche des coauteurs ou des complices;
5. requérir l'assistance des services de police.

§ 2. Le fonctionnaire de police ou les agents visés au § 1^{er} en charge de l'enquête qui constatent une infraction aux dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution transmettent l'original du procès-verbal au parquet compétent.

Une copie de ce procès-verbal est transmise à la commission ainsi qu'à la personne ayant enfreint la présente loi sur les jeux de hasard ou ses arrêtés d'exécution avec mention explicite de la date à laquelle l'original du procès-verbal a été transmis ou remis au procureur du Roi.

Le procès-verbal dressé par les agents visés au § 1^{er}, concernant des infractions à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution, fait foi jusqu'à preuve du contraire.

Lorsque la commission prend connaissance d'une infraction en ce qui concerne l'application et le respect de la présente loi et de ses arrêtés d'application, elle peut exiger que les services de police et les services administratifs de l'Etat lui communiquent tous les renseignements complémentaires qu'elle juge utiles à l'accomplissement de sa mission, dans le délai qu'elle détermine pour autant que ces services en aient obtenu l'autorisation préalable du procureur du Roi.

Art. 15/1. § 1^{er}. Si dans les six mois de la réception de l'original du procès-verbal, le procureur du Roi n'adresse aucune communication à la commission ou lui fait savoir que, sans mettre en doute l'existence de l'infraction, il ne sera pas donné suite aux faits, la commission peut appliquer l'article 15/3.

§ 2. Si dans le délai fixé au § 1^{er} le procureur du Roi informe la commission que des poursuites seront engagées ou qu'il estime qu'il n'y a pas suffisamment de charges, la commission perd la possibilité de faire application de l'article 15/3.

Art. 15/2. La commission peut, par décision motivée, adresser des avertissements à toute personne physique ou morale qui commet une infraction à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution, suspendre ou révoquer la licence pour une période déterminée et interdire provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard.

Art. 15/3. § 1^{er}. Sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2, la commission peut, en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 46, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 58, 60, 62 et aux conditions fixées à l'article 15/1, § 1^{er} imposer aux auteurs une amende administrative.

§ 2. Les montants minimum et maximum de l'amende administrative correspondent respectivement aux montants minimum et maximum, majorés des décimes additionnels, de l'amende pénale prévue par la présente loi, qui sanctionne le même fait.

L'importance de l'amende administrative est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui justifie l'amende et à une éventuelle récidive.

§ 3. La commission fixe le montant de l'amende administrative par décision motivée.

§ 4. La notification de la décision fixant le montant de l'amende administrative éteint l'action publique.

§ 5. La décision d'infliger une amende administrative ne peut plus être prise cinq ans après le fait constitutif d'infractions fixées par la présente loi.

Art. 15/4. Les mesures prévues aux articles 15/2 et 15/3 peuvent être prises par la commission après que la possibilité a été offerte à l'intéressé de présenter ses moyens de défense.

A cette fin, l'invitation à présenter ses moyens de défense est adressée à l'intéressé par lettre recommandée à la poste. Cette lettre mentionne les informations suivantes:

1° les références du procès-verbal constatant l'infraction et relatant les faits constitutifs de cette infraction;

2° le droit, dans un délai de trente jours à compter du jour de la notification de la lettre recommandée :

- soit de présenter ses moyens de défense par écrit;
- soit de faire la demande de les présenter oralement;
- 3° le droit de se faire assister par un conseil;

4° la possibilité de consulter le dossier, ainsi que l'adresse et les heures d'ouverture du service auquel la personne peut s'adresser à cet effet;
5° l'adresse postale et l'adresse e-mail de la commission des jeux de hasard en vue de la présentation des moyens de défense.
Si l'intéressé a omis d'aller retirer la lettre recommandée à la poste dans le délai fixé, la commission peut encore lui adresser par courrier ordinaire une seconde invitation à présenter ses moyens de défense.
Cette seconde invitation ne fait pas courir un nouveau délai de trente jours pour la présentation des moyens de défense. »

L'article 15, § 2, de la loi du 7 mai 1999 confère aux fonctionnaires de police et aux agents du secrétariat de la partie adverse chargés de procéder à des enquêtes le pouvoir de rédiger un procès-verbal en cas de constat d'infraction aux dispositions de la loi ou de ses arrêtés d'exécution.

Ce procès-verbal doit être transmis au Procureur du Roi compétent et une copie doit être transmise à la partie adverse et à la personne à qui l'infraction est reprochée.

Ce procès-verbal fait foi jusqu'à preuve du contraire.

Cette disposition a une portée générale et vise toute infraction à la loi du 7 mai 1999 ou à ses arrêtés d'exécution.

La rédaction d'un procès-verbal est antérieure aux suites qui peuvent lui être données par les autorités.

L'article 15/4 de la loi organise la manière dont les droits de la défense des administrés doivent être garantis et impose la transmission du procès-verbal, sans restreindre cette obligation à la seule possibilité d'infliger une amende administrative fondée sur l'article 15/3 de la loi.

Il résulte de cette disposition qu'un procès-verbal doit être communiqué, et donc établi, dans toutes les procédures tendant à l'infliction d'une sanction, que cette dernière repose sur l'article 15/2 ou sur l'article 15/3 de la loi.

La lecture des travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard fait apparaître que le législateur a entendu organiser un nouveau mode de répression des infractions à la loi sur les jeux de hasard, en permettant à la partie adverse d'infliger une amende administrative (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2008-

2009, n° 52-1992/001, p. 23), mais non, contrairement à ce que prétend cette dernière, qu'il aurait estimé que l'établissement d'un procès-verbal ne serait requis que pour pouvoir diligenter une procédure tendant à l'infliction d'une amende administrative, visée à l'article 15/3 de la loi, et non d'une des sanctions visées à son article 15/2.

Le fait que l'article 15/1 de la loi prévoit que la partie adverse ne peut entamer la procédure d'infliction d'une amende administrative que si le Procureur du Roi a fait savoir qu'il n'entamerait pas de poursuites pénales ou s'il s'est abstenu de faire part de sa position dans un délai de six mois après la réception du procès-verbal n'implique pas que l'exigence d'établir un tel procès-verbal, prévue par l'article 15, § 2, ne concerne que la procédure tendant à l'infliction d'une telle amende.

La règle prévue par l'article 15/1 s'explique par la volonté du législateur de rendre caduque la possibilité pour la partie adverse d'infliger une amende administrative lorsque le Procureur du Roi décide d'entamer des poursuites, et ce afin d'assurer le respect du principe *non bis in idem* (*idem*, pp. 23-24).

Il ne saurait en être déduit que le législateur a entendu n'imposer la rédaction d'un procès-verbal que dans l'hypothèse où il est envisagé d'infliger une amende administrative.

Au demeurant, l'intention du législateur, énoncée à l'occasion de l'adoption de la loi du 20 janvier 2010, de scinder les fonctions d'enquête et d'infliction d'une sanction (*idem*, pp. 22-23) justifie également d'interpréter les articles 15 et suivants de la loi comme imposant la rédaction d'un procès-verbal émanant d'un agent qui n'est pas membre de la Commission des jeux de hasard pour tous les types de sanctions que cette dernière peut infliger.

Enfin, le fait que l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la Commission des jeux de hasard, qui mettait en œuvre l'article 21 de la loi du 7 mai 1999, avant sa modification par la loi du 10 janvier 2010, précitée, ne prévoyait pas qu'un procès-verbal dût être rédigé et communiqué à l'administré ne saurait impliquer qu'un tel procès-verbal n'est pas requis en vertu du système applicable depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 10 janvier 2010.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, aucune disposition n'exclut donc que la procédure d'infliction d'une des mesures prévues par l'article 15/2 de la loi doive être précédée de l'établissement d'un procès-verbal.

Le quatrième moyen est donc fondé. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens, qui ne pourraient mener à une annulation plus étendue.

V. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure de 770 euros. Dès lors que le présent arrêt conclut à l'annulation de l'acte attaqué et que les parties requérantes peuvent être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il y a lieu de faire droit à leur demande. Cette circonstance justifie que les autres dépens soient mis à la charge de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La décision du 27 juillet 2018 par laquelle la partie adverse suspend la licence FA116428 et la licence FA116584 pour une durée d'un jour (24h), en date du 3 septembre 2018, et suspend *de facto* la licence FA+116428 qui en est le corollaire, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les deux droits de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, chacune pour moitié.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 mars 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,	président de chambre,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Emmanuel Jacobowitz,	conseiller d'État,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet