

Ille Cour administrative. Séance du 23 mars 2001. Statuant sur le recours interjeté le 11 janvier 2001 (**3A 01 3**) par la société **G. SA**, à Fribourg, représentée par Me, avocat à Fribourg, contre la décision rendue le 21 décembre 2000 par le **Service de la police du commerce et des établissements publics** par laquelle il a refusé de renouveler, pour l'année 2001, l'autorisation d'exploiter neuf appareils de jeu installés dans deux établissements publics et un salon de jeu du canton, et ordonné leur mise hors service à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001; (**Renouvellement de l'autorisation d'exploiter des appareils de jeu; art. 60 LMJ, 135 OLMJ, 6 et 10 de la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu**)

**En fait :**

- A. Le 12 décembre 2000, G. SA, société exploitant des appareils de jeu dans deux établissements publics et un salon de jeu du canton, a demandé au Service de la police du commerce et des établissements publics (ci-après: le service) de renouveler pour l'année 2001 les autorisations d'exploiter dont elle bénéficie. La demande portait sur des jeux d'adresse mais également sur des jeux de hasard, à sous ou à jetons.
- B. Statuant le 21 décembre 2000, le service a refusé de renouveler l'autorisation d'exploiter neuf appareils installés dans deux établissements publics, X et Y, ainsi que dans le salon de jeu Z. Il a ordonné leur mise hors service à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et invité G. SA à les retirer dans les meilleurs délais. Considérant que ces appareils avaient été mis en exploitation dans de nouveaux locaux, il a estimé qu'ils tombaient sous le coup de l'art. 60 al. 2 de la loi du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et maisons de jeu (LMJ; RS 935.52) et que, par conséquent, leur exploitation ne pouvait être admise. L'autorité administrative a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.
- C. Par mémoire du 11 janvier 2001, G. SA a saisi le Tribunal administratif. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du 21 décembre 2000 et, principalement, au renvoi de la cause au service pour instruction et nouvelle décision de renouvellement des autorisations d'exploiter les neuf appareils litigieux dans les deux établissements publics et le salon de jeu concernés, subsidiairement cinq machines à sous dans le salon de jeu Z et deux dans le restaurant X. Elle sollicite également la restitution de l'effet suspensif au recours ou d'être autorisée, par voie de mesures provisionnelles, à continuer l'exploitation des appareils visés par la décision attaquée.

En premier lieu, la recourante reproche au service de ne pas l'avoir informée, ni d'ailleurs son administrateur unique, de la grave décision qu'elle allait rendre. Or, cette mesure constitue une décision de révocation des droits acquis de parfaite bonne foi par un administré qui est de nature à entraîner pour lui un dommage extrêmement important, voire des répercussions fatales dans l'exploitation commerciale que constitue le salon de jeu Z. Elle se plaint en particulier de n'avoir pas pu se déterminer sur la lettre adressée le 18 décembre 2000 par la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) qui a provoqué la décision litigieuse. Cette violation grave du droit d'être entendu ne peut, en l'espèce, être réparée dans le cadre de la procédure de recours compte tenu du contexte historique et du caractère extrêmement technique de la cause. Par conséquent, le renvoi de la cause à l'autorité intimée s'impose selon elle. En outre, la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée, en particulier dans la mesure où l'autorité intimée a passé sous silence toute l'activité administrative qu'elle a déployée durant plusieurs années en réitérant à trois reprises au moins le droit du recourant à jouir de la possibilité d'exploiter dans le salon de jeu Z des appareils à sous.

La recourante fait également grief à l'autorité intimée de ne pas avoir respecté les principes de la bonne foi et de la confiance en révoquant de manière irrégulière des actes administratifs. L'autorité de recours peut pourtant, dans un tel cas, déroger à la loi, même s'il s'agit d'une loi fédérale, en vertu de considérations liées au sentiment de justice et d'équité. Si un intérêt public supérieur et manifeste interdit ce régime dérogatoire, il y a alors matière à indemnisation de l'administré. S'agissant du salon de jeu "Z", le Directeur de la police et le responsable du service ont posé à l'endroit de la recourante et de son administrateur unique toute une série d'actes administratifs constituant tant des assurances formelles que des renseignements, respectivement des comportements dans un même dossier qui ont conforté la recourante dans des prises de décisions extrêmement graves auxquelles elle a dû faire face. Or toutes les conditions fixées par la jurisprudence pour qu'un administré puisse bénéficier des principes de la protection de la bonne foi, de la confiance et de l'interdiction des comportements contradictoires sont, d'après la recourante, réalisées. Dans la pesée des intérêts en présence, l'intérêt privé de la recourante à pouvoir bénéficier du régime transitoire de cinq ans prévu par la loi l'emporte manifestement sur un éventuel intérêt public; il en va de la survie économique de l'exploitation de la recourante.

Même si l'état de fait est sensiblement différent pour le restaurant X, et pour Y, les principes juridiques invoqués pour le salon de jeu Z s'appliquent également pour les deux établissements publics.

- D. Par courrier du 29 décembre 2000, la Direction de la justice, de la police et des affaires militaires (la Direction) a prié le Tribunal administratif de se saisir

directement de la cause dans la mesure où elle était intervenue à différentes reprises dans le contexte de l'affaire et qu'elle estimait dès lors ne pas pouvoir statuer de manière indépendante sur le recours.

- E. Le 2 mars 2001, l'autorité intimée a déposé ses observations. Elle conclut, du moins implicitement, au rejet du recours. D'après elle, la recourante n'ignorait pas que le Département de la police avait interprété de manière très large le prescrit fédéral pour ne pas prétérirer une société dont l'activité n'avait été retardée que pour des motifs ressortant de ses rapports contractuels avec les propriétaires des locaux qu'elle envisageait de louer. Par conséquent, elle connaissait aussi le risque encouru de voir cette application généreuse sanctionnée par une intervention de l'autorité fédérale chargée de veiller à son strict respect. En ce qui concerne l'établissement X, la mise en exploitation est intervenue après le 1<sup>er</sup> novembre 1997 et celle des appareils de jeu est postérieure au 22 avril 1998. Si une exploitation antérieure, par une maison de jeu concurrente, a eu lieu au cours des années précédentes, elle l'a été, selon toute vraisemblance, sans autorisation formelle et de toute manière pour un établissement différent de celui dont il est question en l'espèce. Quant au restaurant Y, l'exploitation de l'établissement et celle des machines à sous ont débuté après le 1<sup>er</sup> novembre 1997 et même après le 22 avril 1998. En définitive, le simple fait que l'exécution de l'art. 60 LMJ ait été expressément limitée à cinq ans justifie, sous l'angle de l'intérêt public, que l'application restrictive voulue par l'autorité fédérale intervienne sans délai supplémentaire, au risque de vider cette disposition de toute substance. Finalement, l'autorité intimée estime que la pesée des intérêts en présence plaide en faveur d'une confirmation du retrait de l'effet suspensif.
- F. Egalement consultée, la CFMJ s'est exprimée sur la prétendue violation de l'art. 60 al. 2 LMJ. En substance, elle relève que les installations de jeu litigieuses ont été mises en exploitation après le 30 octobre 1997. Or, l'art. 60 LMJ ne laisse pas place à interprétation : les appareils servant aux jeux de hasard doivent avoir été mis en exploitation avant le 1<sup>er</sup> novembre 1997. Dès lors, bien qu'ayant été mis au bénéfice d'autorisations cantonales durant les années 1998, 1999 ou 2000, leur exploitation est contraire à la nouvelle loi fédérale et ils doivent ainsi être mis hors service. De plus, la CFMJ constate que la recourante, qui est une société de fourniture d'appareils servant aux jeux de hasard, avait connaissance des nouvelles dispositions de la LMJ et de leur entrée en vigueur. Par ailleurs, les renouvellements ne peuvent être considérés comme des promesses faites par l'autorité puisqu'ils ne sont valables que pour une année. A supposer même qu'ils puissent l'être, ces promesses seraient intervenues avant le changement de législation. Par conséquent, la recourante ne peut se prévaloir de la bonne foi.

- G. Par décision super-provisionnelle du 4 janvier 2001, le Juge délégué à l'instruction de la cause a autorisé G. SA à continuer l'exploitation des neuf appareils de jeu visés par la décision entreprise jusqu'à droit connu sur la question de la restitution de l'effet suspensif au recours.

**En droit :**

1. a) A teneur de l'art. 6 al. 1 let. a de la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (RSF 946.1), le service est l'organe d'exécution du Département compétent pour octroyer et retirer l'autorisation des appareils de jeu.

Aux termes de l'art. 118 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours auprès d'une autorité supérieure n'est recevable qu'après épuisement des voies préalables de réclamation ou de recours. La Direction est compétente pour se saisir des recours interjetés contre les décisions rendues par le service (art. 116 al. 1 CPJA). Cependant, lorsqu'une autorité qui, si elle était saisie d'un recours, ne statuerait pas définitivement, a prescrit, dans un cas d'espèce, à une autorité inférieure de prendre une décision déterminée ou lui a donné des instructions sur le contenu d'une décision, le recours doit être interjeté auprès de l'autorité de recours immédiatement supérieure; l'attention des parties doit être attirée sur ce point dans l'indication des voies de droit (art. 119 al. 1 CPJA).

En l'occurrence, la Direction, considérant qu'elle était intervenue à plusieurs reprises dans le contexte de l'affaire, estime qu'il appartient au Tribunal administratif de se saisir directement de la cause.

Les conditions d'application de l'art. 119 al. 1 étant en l'espèce remplies, le présent recours ressortit à la compétence du Tribunal administratif nonobstant l'absence d'indication de cette voie de droit.

- b) Formé dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 ss CPJA, le recours de G. SA est recevable. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
- c) En règle générale, le Tribunal administratif ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise, en vertu de l'art. 77 CPJA. Cependant, lorsque - comme en l'espèce - les conditions de l'art. 119 al. 1 sont remplies, l'autorité de recours immédiatement supérieure jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure non saisie. Par conséquent, le Tribunal administratif dispose dans le cas particulier de la pleine cognition.

2. a) La recourante se plaint en premier lieu d'avoir été privée de la possibilité d'exprimer son point de vue devant l'autorité intimée sur le non-renouvellement des autorisations litigieuses.

Selon l'art. 29 al. 2 Cst., les parties ont le droit d'être entendues. Le droit cantonal fribourgeois garantit également ce droit aux parties avant qu'une décision ne soit prise (art. 57 al. 1 CPJA). En particulier, les parties ont le droit d'alléguer des faits, d'offrir des moyens de preuve et d'argumenter en droit (art. 59 al. 1 CPJA).

La violation du droit d'être entendu est de nature formelle et conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours. Il est cependant possible, par économie de procédure, de renoncer à une annulation et à un renvoi lorsque cela aurait pour seul résultat d'allonger inutilement la procédure. La guérison d'une violation du droit d'être entendu doit cependant être admise exceptionnellement. Elle ne sera donc possible que si le vice constaté n'est pas trop grave, si l'autorité de recours dispose d'un pouvoir d'examen étendu et si les parties ont eu connaissance des faits essentiels et ont pu s'exprimer à leur sujet; en d'autres termes, il ne doit en résulter aucun préjudice pour les parties (ATF 125 I 209, consid. 9 p. 219; ATF 126 I 68, consid. 2 p. 72).

- b) En l'espèce, à supposer que le droit d'être entendu de la recourante ait été violé, cette transgression du principe constitutionnel a pu être corrigée par le dépôt du recours. En effet, le Tribunal administratif a ici plein pouvoir de cognition (cf. supra consid. 1c). Par ailleurs, il ressort de l'ensemble des pièces du dossier que l'autorité intimée a avisé l'intéressée des modifications législatives et lui a donné l'occasion de s'exprimer sur la question (cf. notamment lettres des 9 septembre 1999 et 20 mars 200, pièces recourante nos 10 et 17).

La recourante a pu s'exprimer dans son recours sur tous les éléments qui lui paraissent déterminants. Le Tribunal administratif pouvant en l'espèce porter son examen même sur l'opportunité de la décision, les droits de la recourante sont dès lors entièrement sauvegardés dans la procédure de recours. Rien ne justifie dès lors de renvoyer la cause à l'autorité intimée et, ainsi, de prolonger inutilement la procédure. On voit mal quelle autre solution que celle de confirmer sa décision litigieuse pourrait retenir l'autorité intimée, à lire les observations au recours qu'elle a déposées et les conclusions qu'elle a prises. Enfin, ni le prétendu contexte historique particulier ni le caractère extrêmement technique de la cause - moyens avancés par la recourante sans aucune offre de preuve - justifient le renvoi à l'instance inférieure. En effet, les difficultés rencontrées par la recourante pour trouver un local pour son projet ont pu être évoquées dans la présente procédure et la décision entreprise n'a pas été rendue en fonction de critères techniques.

3. a) L'art. 106 al. 1 et 2 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000 mais qui a pris effet à l'entrée en vigueur de la LMJ, soit le 1<sup>er</sup> avril 2000 (cf. art. 196 ch. 8 al. 1 Cst.), a la teneur suivante :

<sup>1</sup> *La législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la compétence de la Confédération.*

<sup>2</sup> *Une concession de la Confédération est nécessaire pour ouvrir et exploiter une maison de jeu. Lorsqu'elle octroie une concession, la Confédération prend en considération les réalités régionales et les dangers que présentent les jeux de hasard.*

L'art. 106 al. 1 et 2 Cst. correspond à la teneur de l'ancien art. 35 Cst.

- b) Se fondant sur l'art. 35 aCst., le Conseil fédéral a adressé, le 26 février 1997, le Message relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (FF 1997 III 137-191). Selon le message, la nouvelle loi a pour objet de régler les jeux de hasard qui offrent des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, ainsi que l'octroi de concessions aux maisons de jeu, leur exploitation et leur imposition. Elle a également pour objet de régler l'admission et l'installation des appareils à sous et a notamment pour but de prévenir la criminalité et les conséquences négatives du jeu sur le plan social, de garantir une exploitation des jeux sûre et transparente et d'empêcher le blanchissage d'argent (p. 138). La concentration des maisons de jeu tend à permettre une meilleure vue d'ensemble des jeux de hasard en Suisse (p. 149-150). La pratique libérale a perdu sa justification et doit être abolie au profit d'une réglementation claire applicable dans toute la Suisse; seuls doivent dès lors être considérés comme jeux d'adresse les appareils pour lesquels l'adresse d'un joueur moyen constitue un facteur de gain ou de perte réellement décisif (p. 152).

En vue de l'introduction de la LMJ, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance concernant les appareils automatiques servant aux jeux d'argent (OAJA), entrée en vigueur le 22 avril 1998. Elle a pour objet un retour à une pratique conforme à la loi et à la Constitution, dans la perspective de la nouvelle LMJ (ATF 125 II 152 consid. 4a p. 161; cf. également ATF non publié du 24 novembre 1999 dans la cause Automates et Jeux Proms SA et N.A contre TA, consid. 3d p. 11). Elle prévoit notamment que les appareils automatiques servant aux jeux d'argent et de systèmes de jackpot déjà en exploitation dans un kursaal, dans un salon de jeux ou dans un café ou restaurant avant l'entrée en vigueur de l'OAJA pouvaient continuer à être exploités dans les mêmes locaux et à raison du même nombre (art. 10 OAJA). En d'autres termes, l'exploitation dans les mêmes locaux des jeux de hasard homologués comme des jeux d'adresse jusqu'au 22 avril 1998 ne tombaient pas sous le

coup de l'interdiction. Cependant, l'OAJA devait expirer à la date d'entrée en vigueur de la LMJ, en particulier de ses dispositions transitoires (cf. art. 13 OAJA).

- c) Adoptée le 18 décembre 1998 (FF 1998 V 5004 ss), la LMJ est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000. Elle vise à assurer une exploitation des jeux sûre et transparente, d'empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeux ou par leur intermédiaire et de prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu (art. 2). Elle définit les jeux de hasard et d'adresse de manière générale (art. 3 al. 1 à 3) et charge le Conseil fédéral, après consultation des cantons, des dispositions sur la distinction à établir entre jeux de hasard et d'adresse (art. 3 al. 4). Elle prévoit que seules les maisons de jeu qui bénéficient d'une concession peuvent proposer des jeux de hasard (art. 4 al. 1). Selon l'art. 60 LMJ, les appareils à sous servant à des jeux d'adresse homologués d'après la pratique en vigueur qui sont considérés comme des appareils servant à des jeux de hasard au sens de la nouvelle législation, ne pourront désormais plus être exploités que dans les grands casinos et les casinos (al. 1). En dehors des établissements précités, les cantons pourront autoriser, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, la continuation de l'exploitation d'un maximum de cinq des appareils mentionnés à l'al. 1 dans les restaurants et autres locaux, pour autant que ces appareils aient été mis en exploitation avant le 1<sup>er</sup> novembre 1997 (al. 2). Après l'expiration de ce délai, seuls les appareils à sous servant aux jeux d'adresse au sens de la présente loi pourront encore être exploités dans les restaurants et autres locaux.
- d) Dans deux arrêts rendus ce même jour (procédures 3A 00 233 et 3A 01 16), le Tribunal administratif a considéré que le législateur, en édictant l'art. 60 al. 2 LMJ, a voulu permettre aux cantons d'autoriser la continuation de l'exploitation des appareils de jeux de hasard homologués et exploités au 1<sup>er</sup> novembre 1997 à l'exclusion de toute autre date butoir, en particulier celle du 22 avril 1998, mentionnée à l'art. 10 OAJA, abrogé à la suite de l'entrée en vigueur de la LMJ (cf. art. 13 al. 2 OAJA).

Appliqués au cas d'espèce, on doit conclure des travaux du législateur que la recourante peut être autorisée à continuer l'exploitation de ses appareils dans les restaurants et autres locaux pour autant qu'ils aient été mis en exploitation avant le 1<sup>er</sup> novembre 1997.

- e) En l'occurrence, le refus de renouveler l'autorisation d'exploiter porte sur 9 appareils servant à des jeux de hasard au sens de la LMJ. Il n'est pas contesté que toutes ces machines ont été installées dans deux restaurants et un salon de jeu après le 1<sup>er</sup> novembre 1997. Par conséquent, elles tombent sous le coup de l'art. 60 al. 2 LMJ. Autrement dit, leur exploitation ne saurait

être poursuivie. A noter qu'elles sont toutes en exploitation depuis une date postérieure au 22 avril 1998. Ainsi, la continuation de l'exploitation des appareils visés est illégale tant au regard de l'art. 60 al. 2 LMJ que de l'OAJA (abrogée), voire de l'art. 135 OLMJ.

- f) Les appareils litigieux de la recourante ne remplissant pas les conditions justifiant une exception à l'interdiction de continuer leur exploitation dans les restaurants et salons de jeu, le service ne pouvait pas, par principe, renouveler les permis requis.
4. Par conséquent, la seule question à trancher est celle de savoir si la recourante, à la suite des autorisations délivrées auparavant et des prétendues promesses données par l'autorité intimée et la Direction, peut invoquer le principe de la bonne foi pour exiger le renouvellement des permis d'exploiter malgré les dispositions légales précitées.
- a) Selon l'art. 9 Cst., toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. La jurisprudence et la doctrine développées sous l'ancien art. 4 aCst. demeurent applicables pour la nouvelle disposition (cf. ETIENNE GRISEL, *Egalité, les garanties de la constitution fédérale du 18 avril 1999*, Berne 2000, no 360 p. 163 in fine). Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la confiance protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités (ATF 124 II 265 consid. 4a p. 269/270). Selon la jurisprudence et la doctrine (ATF 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123; 121 II 473 consid. 2c p. 479 et les références citées; ANDRE GRISEL, *op. cité*, p. 388 ss; BLAISE KNAPP, *Précis de droit administratif*, 4<sup>ème</sup> édit., no 509 ss; cf. également ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts* 3 Auflage, Zürich 1998, p. 128 ss), un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée. Grisel y ajoute deux conditions: la promesse doit être de nature à inspirer confiance et il doit y avoir identité entre les faits envisagés comme décisifs et ceux qui subsistent (cf. *op. cité* p. 392 et 394).

Cependant, dès lors qu'il protège à raison d'assurances données dans une situation particulière à des personnes déterminées, le principe de la bonne

foi n'offre évidemment pas une protection aussi complète à l'égard du législateur ou de l'auteur d'une réglementation. Il ne saurait en principe permettre à l'administré de s'opposer à un changement de réglementation, ou de se soustraire au nouveau droit, du simple fait qu'il a pris certaines dispositions en vertu du droit antérieur (ATF 122 V 405 consid. 3b/bb p. 409 et les références citées). Le principe de la bonne foi ne trouve application, dans ce contexte, que lorsque l'auteur de la réglementation a lui-même donné des assurances précises, ou lorsque le changement de la réglementation porte atteinte à des droits acquis (ATF 102 la 331 consid. 3c p. 336).

- b) En l'espèce, la recourante n'a reçu aucune promesse - et d'ailleurs elle ne le prétend pas - de la part du Conseil fédéral, de la CFMJ ou d'une autre autorité fédérale compétente, ni une assurance particulière quant au renouvellement des autorisations litigieuses. Au contraire, à l'annonce du moratoire décrété le 24 avril 1996, le Conseil fédéral a fait clairement savoir que la pratique suivie jusqu'alors allait être modifiée. La réglementation transitoire finalement adoptée a été esquissée dans un communiqué de presse du 28 mai 1996 (cf. ATF cité du 24 novembre 1999 consid. 5d).

La recourante ne prétend pas non plus se trouver au bénéfice d'un quelconque droit acquis. De tels effets ne pourraient au demeurant se fonder que sur une loi, un acte administratif ou un contrat de droit administratif; l'autorité doit avoir voulu exclure toute suppression ou restriction ultérieure du droit par une modification législative (SJ 1998 296 consid. 4b; ANDRE GRISEL, op. cité p. 590). Tel n'est pas le cas en l'espèce.

5. a) La recourante invoque la protection de sa bonne foi dans la mesure où l'autorité cantonale d'exécution lui aurait fait des promesses sur lesquelles elle ne saurait revenir.

Dans la présente cause, trois des conditions énumérées sous ch. 5a des présents considérants méritent d'être analysées, les autres paraissant remplies.

- b) La première est celle de la promesse effective. Une promesse est l'assurance de faire, de ne pas faire ou de tolérer quelque chose. Qu'elle soit écrite ou verbale, son caractère ne change pas. Elle est expresse lorsqu'elle formulée en toutes lettres. Elle peut cependant résulter implicitement des circonstances, voire de la passivité de l'autorité (ANDRE GRISEL, op. cité p. 390 et 391).

S'agissant des cinq appareils installés dans le salon de jeu Z, il est indéniable que l'autorité a donné des promesses formelles. Consciente des

modifications légales en cours, la recourante s'est adressée à plusieurs reprises tant auprès du service que de la Direction pour s'inquiéter des conséquences qu'elles auraient pour son établissement de jeux (cf. notamment lettres des 2 juin, 27 septembre et 15 décembre 1999, 14 mars 2000, pièces recourante nos 9,11, 12, 16 et 18). Par courrier du 9 septembre 1999, le service a déclaré à la recourante qu'il tolérera durant le délai transitoire fixé par Berne, soit durant cinq ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, la poursuite de l'exploitation des jeux à jetons admis jusqu'ici dans un salon de jeu ou dans un établissement public (cf. pièce recourante no 10). Dans une lettre datée du même jour, le service a prié la recourante de requérir auprès du Directeur de la police une confirmation de sa décision initiale (cf. pièce no 10 recourante). Le 4 octobre 1999, se référant aux problèmes de locaux de la recourante et pour éviter la rigueur excessive des mesures urgentes prises par le Conseil fédéral, le 22 août 1998, ce dernier a considéré qu'il serait trop restrictif de réduire à néant le projet de la recourante alors que ses démarches avaient débuté plusieurs années auparavant. Il a ainsi admis la mise en exploitation du salon de jeu Z tout en soulignant que l'établissement ne devrait pas abriter un nombre d'appareils de jeu supérieur à celui annoncé en son temps au service compétent (cf. pièce recourante no 13). Le 6 mars 2000, le service, pour donner suite à une demande d'autorisation d'exploiter deux appareils, a attiré l'attention de la recourante sur l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu. Il a cependant précisé que sa demande d'autorisation n'était en soi pas directement touchée dans la mesure où elle porte sur un salon de jeu existant. Finalement le service l'invitait à lui faire savoir: "quels sont les cinq jeux de hasard précis, homologués comme tels par le Département fédéral de justice et de police que vous entendez maintenir en exploitation dans votre salon de jeu et pour lesquels vous sollicitez une autorisation" (cf. pièce recourante no 17). Le 28 mars 2000, le service a demandé à la recourante de préciser pour chacun des cinq appareils leurs type et numéro d'identification "pour être à même de délivrer les autorisations nécessaires" (cf. pièce recourante no 19). Pour conclure, le 31 août 2000, le Département de la police a délivré à l'administrateur unique de la société recourante une patente de salon de jeu pour l'exploitation du Z. Cette patente donne expressément le droit d'exploiter deux machines à sous au maximum (cf. pièce recourante no 23).

La Cour, considérant que les promesses de l'autorité étaient réelles et concrètes, estime que la recourante pouvait, à bon droit, croire qu'elle pourrait bénéficier du renouvellement de l'autorisation d'exploiter à tout le moins deux appareils à sous dans le salon de jeu Z. Autrement dit, elle doit être mise au bénéfice de la protection de la bonne foi.

- c) Au regard de la condition qui veut que la loi n'ait pas changé entre l'émission de la promesse et l'allégation de la bonne foi, la décision du service est également insoutenable s'agissant du salon de jeu Z.

Selon l'art. 10 OAJA, en vigueur du 22 avril 1998 au 1<sup>er</sup> avril 2000, les appareils en exploitation dans un café ou salon de jeu avant le 22 avril 1998 pouvaient continuer à être exploités dans les mêmes locaux et à raison du même nombre. En revanche, l'art. 60 al. 2 LMJ - qui a remplacé l'art. 10 OAJA depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000 - laisse aux cantons la possibilité d'autoriser la continuation de l'exploitation d'un maximum de cinq appareils dans les restaurants et autres locaux pour autant qu'ils aient été mis en exploitation avant le 1<sup>er</sup> novembre 1997 et ce durant cinq ans à compter de cette dernière date. Ainsi par rapport à l'ancienne ordonnance, la loi fixe de nouvelles conditions quant au nombre des machines à sous, la date de leur installation et le temps durant lequel elles pourront encore être exploitées. L'état de droit est donc sensiblement modifié.

Cela étant, force est de constater que les multiples promesses données par le service ou la Direction ainsi que l'octroi de la patente pour l'exploitation de deux machines à sous, le 31 août 2000, ont été formulées alors que l'OAJA était en vigueur puis lorsque la LMJ était applicable. Autrement dit, la loi n'a pas changé entre le moment où la recourante a reçu des garanties quant à la possibilité d'exploiter deux machines à sous, notamment le 30 août 2000, et l'entrée en vigueur de la LMJ.

- d) Enfin, il est manifeste que la recourante - qui s'est inquiétée à plusieurs reprises des conséquences des modifications légales - a pu de bonne foi conclure des promesses de l'autorité qu'elles étaient conformes au droit. Les atermoiements, les hésitations et finalement les contradictions de l'autorité administrative, qui a cédé à des pressions économiques et des interventions politiques pour délivrer, à tort, l'autorisation d'exploiter deux machines à sous dans le salon de jeu Z, constituent des éléments objectifs dont peut se prévaloir la recourante.
- e) A juste titre, la recourante reproche également à l'autorité un comportement contradictoire. Ainsi que déjà dit, l'autorité a fourni des assurances formelles quant au renouvellement des autorisations pour l'année 2001. Sa décision subite de les refuser pour le salon de jeu Z est effectivement en contradiction avec les engagements donnés auparavant.
6. Les considérants développés sous ch. 5 ci-dessus ne valent, en revanche, pas pour les deux autres établissements et appareils visés par la décision litigieuse.

- a) En effet, l'exploitation des restaurants concernés a débuté respectivement l'autorisation d'installer des appareils à sous a été délivrée postérieurement au 1<sup>er</sup> novembre 1997. La patente B a été accordée pour le restaurant X, à Fribourg, le 16 janvier 1998, la première fois. L'établissement a été ouvert le 9 août 1998 et a changé très rapidement d'exploitant responsable. Une demande d'exploitation a été requise par la recourante, le 18 septembre 1998. En ce qui concerne le restaurant Y, une patente B d'établissement avec alcool a été accordée le 18 août 1998. L'installation de deux appareils de jeu à sous a été admise le 27 juillet 1998.

Aucune promesse ni garantie n'a été accordée par l'autorité quant au renouvellement des autorisations qui ont été délivrées. Elles ont été octroyées non pas en application de la LMJ - qui n'était alors pas encore entrée en vigueur - mais sous l'empire de l'OAJA et conformément à la loi cantonale sur les appareils de jeu et les salons de jeu. Il s'agit par conséquent d'autorisations pour une période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre (cf. art. 10 al. 2 de la loi cantonale). La recourante ne pouvait en déduire un renouvellement tacite des autorisations.

- b) De même au regard de la condition qui veut que la loi n'ait pas changé entre l'émission de la promesse et l'allégation de la bonne foi, les arguments de la recourante ne sont pas soutenable puisque précisément aucune promesse n'a été donnée par l'autorité s'agissant des appareils installés dans les deux restaurants. D'ailleurs même si l'octroi des autorisations était considéré comme une promesse, force est de constater que la loi avait changé après coup.
- c) Enfin, on peut très sérieusement douter que la recourante, qui est une société dont le but est la fourniture d'appareils servant à des jeux de hasard, ait pu de bonne foi conclure de la prétendue promesse tacite de l'autorité qu'elle était conforme au droit. Par ailleurs, sachant, ou du moins devant le savoir, que l'autorisation d'exploiter un appareil de jeu est annuelle, il appartenait à la recourante, en cas de doute, de s'informer sur la portée des modifications de la loi - comme elle l'a d'ailleurs très justement fait pour le salon de jeu Z. A tout le moins, on peut raisonnablement admettre que la recourante, en faisant preuve de la prudence élémentaire requise, aurait dû vérifier, cas échéant faire confirmer par l'autorité, la justesse de son interprétation. Finalement, les atermoiements de l'autorité administrative qui a cédé à des pressions économiques et des interventions politiques pour prolonger illégalement des autorisations ne constituent pas une promesse.
7. La recourante reproche également à l'autorité un comportement contradictoire. Les considérations émises ci-dessus quant à l'absence de promesses effectives de l'autorité sont également valables pour ce qui

concerne les appareils installés dans les restaurant X et Y (cf. consid. 8a). L'autorité n'a fourni aucune assurance formelle quant au renouvellement des autorisations pour l'année 2001, voire plus. Au demeurant, elle se devait de changer sa pratique si, comme en l'espèce, le droit a changé (PIERRE MOOR, op. cité, p. 361/362 no 5.3.2.2; cf. également ETIENNE GRISEL, op. cité, no 391 p. 173).

8. Il ressort des considérations qui précèdent que le recours de G. SA doit être admis s'agissant du refus de renouveler l'autorisation d'exploiter pour l'année 2001 les appareils installés dans le salon de jeu Z. Il est, en revanche, rejeté pour les autres installations visées par la décision du 21 décembre 2000. La date de la mise hors service des machines se trouvant dans les restaurants X et Y, fixée initialement au 1<sup>er</sup> janvier 2001, est arrêtée au 31 mars 2001. La société G. SA devra les retirer jusqu'au 30 avril 2001.
9. La cause étant jugée, la demande de restitution de l'effet suspensif devient sans objet.
10. La recourante n'obtenant que partiellement raison, les frais de la procédure sont mis à sa charge à raison de la moitié, en application de l'art. 131 CPJA et fixée selon les art. 1 et 2 du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.12).

Pour le même motif, elle a droit à une indemnité de partie réduite dans la même mesure (art. 137 al. 1 et 138 al. 2 CPJA). Selon l'art. 8 du tarif précité, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixées entre 200 et 5'000 francs. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à 20'000 francs. La cause ne présente pas de difficultés particulières ni n'est d'une importance telle qu'elle justifie de s'écarter du barème ordinaire. Par conséquent, l'octroi d'une indemnité de partie réduite de 2'500 francs paraît équitable.

**Par ces motifs,  
la IIIème Cour administrative  
d é c i d e :**

1. Le recours de G. SA est partiellement admis dans le sens des considérants.

2. Un délai au 31 mars 2001 est imparti à la recourante pour mettre hors service les 4 appareils installés dans les établissements publics X et Y. G. SA procédera à leur enlèvement jusqu'au 30 avril 2001.
3. Les frais de procédure par 1'200 francs sont mis à la charge de la recourante à raison de la moitié, soit par 600 francs.
4. Une indemnité de partie réduite de 2'690 francs (honoraires frs. 2'500.- TVA frs. 190.-) est octroyée à la recourante.
5. La présente décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans le délai de 30 jours dès sa notification.
6. Elle est communiquée:
  - a) à la recourante, par son mandataire, avec son dossier en retour;
  - b) à l'autorité intimée, avec son dossier en retour;
  - c) à la Direction de la justice, de la police et des affaires militaires;
  - d) à la Commission fédérale des maisons de jeu, à Berne.

305;083