

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 184.073 du 11 juin 2008

A. 163.144/XI-16.093

En cause : **la S.P.R.L. SOBRIDA INVEST,**

ayant élu domicile chez
Me Th. MAUDOUX, avocat,
Petit Bois 109
5020 Namur,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par
le ministre de la Justice,

2. La Commission des Jeux de hasard,

ayant tous deux élu domicile chez
Me Ph. LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 juin 2005 par la S.P.R.L. SOBRIDA INVEST, qui demande l'annulation de la décision de la Commission des jeux de hasard du 6 avril 2005 lui refusant une licence en vue de l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard à CHARLEROI, boulevard BERTRAND, 34 à l'enseigne "MAGIC GAME";

Vu l'arrêt n° 153.991 du 20 janvier 2006 qui rejette la demande de suspension de l'exécution de la même décision;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 25 avril 2008 fixant l'affaire à l'audience du 27 mai 2008;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, Mme DEBROUX, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me A. BOURGEOIS, loco Me Th. MAUDOUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. TRACHTE, loco Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La société requérante a exploité à Charleroi un établissement de jeux de hasard à l'enseigne "MAGIC GAME" depuis le 15 octobre 1996.
2. Le 14 janvier 2001, la société requérante a introduit auprès du bourgmestre de la ville de Charleroi une demande pour la conclusion de la convention visée aux articles 34 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs et 8 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe B.
3. Le 23 janvier 2001, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi a décidé d'approuver le texte destiné à fixer les conditions d'exploitation de quatre établissements de jeux de hasard de classe II situés à Charleroi et de soumettre ces dites conditions à l'adhésion des exploitants de ces quatre établissements (SONIC S.A., S.A. EUROPE PARK AMUSEMENT, S.A. FAMILY CENTRE TIROU et CIRCUS GUILLEMINS S.A.). L'adhésion sera obtenue quelque temps plus tard.

Cette décision a fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation enregistré sous le G/A 101.844/VIII-2193. La procédure a été clôturée par l'arrêt n/ 152.708 du 14 décembre 2005 constatant l'absence d'intérêt au recours, une convention ayant été conclue entre la partie requérante et la ville de Charleroi.

4. Le 29 janvier 2001, la société requérante a introduit auprès de la Commission des jeux de hasard une demande de licence en vue de l'exploitation de l'établissement MAGIC GAME.
5. Le 22 février 2001, le conseil communal de la ville de Charleroi a pris acte de la délibération du collège échevinal du 23 janvier 2001.

Cette décision a fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation enregistré sous le G/A 103.732/VIII-2233. La procédure a été clôturée par l'arrêt n/ 152.709 du 14 décembre 2005 constatant l'absence d'intérêt au recours, une convention ayant été conclue entre la partie requérante et la ville de Charleroi.

6. Le 10 septembre 2001, la société requérante a été convoquée à comparaître devant la Commission des jeux de hasard. Elle a demandé à ce qu'il soit sursis à statuer dans l'attente d'une prise de position de la ville de Charleroi et a déposé de nouvelles pièces le 17 septembre 2001.
7. Le 20 décembre 2001, le conseil communal de la ville de Charleroi a décidé de conclure une convention avec certains exploitants de jeux de hasard, à l'exclusion de la société requérante.

Cette décision a fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation enregistré sous le G/A 118.932/XI-15.585. La procédure a été clôturée par l'arrêt n/ 154.776 du 10 février 2006 constatant l'absence d'objet du recours, en raison du retrait de l'acte attaqué.

8. Le 3 décembre 2003, après diverses auditions tenues en 2002 et envoi de pièces, la Commission des jeux de hasard a décidé de refuser la licence en vue de l'exploitation d'un établissement de classe II à la société requérante en se fondant sur l'absence de convention communale.

Cette décision a fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation enregistré sous le G/A 147.363/XI-15.913. La procédure a été clôturée par l'arrêt n/

148.515 du 31 août 2005 constatant l'absence d'objet du recours, en raison du retrait de l'acte attaqué.

9. Le 5 mai 2004, la société requérante a été entendue par la Commission des jeux de hasard qui lui a refusé la licence.
10. Le 24 juin 2004, la société requérante a informé la Commission des jeux de hasard que le conseil communal de la ville de Charleroi a ratifié la convention prévue à la loi du 7 mai 1999 précitée.
11. Le 30 juin 2004, la Commission des jeux de hasard a retiré la décision du 5 mai 2004 refusant à la société requérante une licence en vue de l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II.
12. Le 7 juillet 2004, le conseil de la société requérante, estimant le dossier complet en raison du dépôt de la convention avec la ville de Charleroi et de la preuve de la disposition de la somme de 75.000 €, a demandé à la Commission des jeux de hasard l'examen de la demande à la prochaine audience utile.
13. Le 7 octobre 2004, le président de la Commission des jeux de hasard, rappelant les courriers précédents relatifs à des informations judiciaires relatives à du blanchiment d'argent, a interrogé le procureur général près la Cour d'appel de Mons en l'informant qu'à défaut d'opposition de sa part, malgré un avis du procureur du Roi estimant non opportun de délivrer une licence à la société requérante, la commission se devrait de l'octroyer.
14. Le 5 novembre 2004, le procureur général près la Cour d'appel de Mons a informé la Commission des jeux de hasard de l'opposition du procureur du Roi à l'octroi d'une licence de classe B à la société requérante ou à son gérant qui fait toujours l'objet d'une instruction dont il appert que cette personne a effectué une multitude d'investissements sans que l'origine des fonds soit justifiée. Le conseil de la société requérante a été informé de cette lettre par une télécopie du 8 novembre 2004.
15. Le 9 novembre 2004, le procureur du Roi de Charleroi a envoyé au procureur général un rapport sur les activités financières du gérant de la société requérante qui ne pourrait justifier une somme de plus de onze millions d'anciens francs belges et signalant qu'il rédigera un réquisitoire de renvoi correctionnel sur la

base de l'article 505, alinéa 2, du code pénal. Cette note a été transmise à la Commission des jeux de hasard par le procureur général près la Cour d'appel de Mons qui a marqué son opposition à l'octroi d'une licence à la société requérante ou à son gérant.

16. Le 15 octobre 2004, la société requérante a été convoquée par les services de la deuxième partie adverse en vue de son audition le 10 novembre 2004.
17. Le 10 novembre 2004, le conseil de la société requérante a été entendu par la Commission des jeux de hasard. Il a demandé l'octroi de la licence, son gérant devant bénéficier de la présomption d'innocence et n'étant pas en aveux. Il a signalé également que le maximum légal de 180 licences était quasiment atteint et que si une décision n'était pas prise, il n'y aurait peut-être plus de place disponible.

Le même jour, la Commission des jeux de hasard a décidé de remettre la cause au 5 janvier 2005 dans l'attente de pièces annoncées par les courriers des procureurs de Charleroi et de Mons afin d'être éclairée de manière plus ample.

18. Le 16 novembre 2004, la Commission des jeux de hasard a reçu le "deuxième rapport d'expertise comptable" dans l'affaire AKBULUT Erol dont la conclusion indique, page 119, que cette personne a réalisé une multitude d'investissements principalement en liquide dont l'origine est non justifiée ainsi que des arrivées de fonds sur ses comptes bancaires dont l'origine est inconnue.
19. Le 23 décembre 2004, le conseil de la société requérante, ayant pris connaissance du deuxième rapport d'expertise, a constaté que le premier rapport n'a pas été déposé, demandé à ce que ce rapport puisse être examiné par un réviseur d'entreprises consulté par le gérant de la société requérante et sollicité une remise de deux mois.
20. Fin 2004, le nombre légal de 180 licences de classe B a été atteint.
21. Le 23 février 2005, le conseil de la société requérante a demandé une nouvelle remise de l'affaire à deux mois, M. AKBULUT ayant entamé des négociations en vue de céder ses parts sociales et de quitter la gérance.

22. Le 25 février 2005, le conseil de la société requérante a été convoqué en vue de son audition par la Commission des jeux de hasard le 2 mars 2005.
23. Le 2 mars 2005, la Commission des jeux de hasard a entendu le conseil de la société requérante. Celui-ci a demandé un nouveau report de la décision que la commission a refusé et il a plaidé sur le fond en exposant que la lettre du procureur du Roi et le rapport d'expertise violaient les droits de la défense.
24. Le même jour, la Commission des jeux de hasard a arrêté le procès-verbal de la manière suivante :

“ 12. Dossiers B. Demande de licence: Refus

(...)

B 4295: Pris en délibéré. Décision prononcée ultérieurement

(...)”.

25. Le 6 avril 2005, la Commission des jeux de hasard a déclaré la demande recevable mais a refusé de délivrer la licence de classe B à la requérante et elle a constaté “qu’en application de l’article 19 de l’arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l’administration des établissements de jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe B, il doit être mis fin à l’exploitation de l’établissement de jeux de hasard de classe II dans les trois mois à dater de la notification de la présente décision”.

Il s’agit de l’acte attaqué dont la motivation précise notamment ce qui suit:

“ (...) II. Attendu que l’article 34, alinéa 2 de la loi du 07 mai 1999 stipule que «Le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II autorisés est limité à 180»;

Attendu que le nombre de 180 licences a été fixé par le législateur;

Attendu que la Cour d’Arbitrage (arrêt 52/2000 B 7.5 du 03 mai 2000) a estimé que ce nombre était raisonnable;

Attendu que la limitation à 180 vise à permettre d’endiguer, de manière raisonnable par rapport à l’importance de la population nationale, le danger social que peuvent représenter les établissements de jeux de hasard; qu’étant entendu qu’une prohibition pure et simple lui paraît excessive, le législateur a annulé l’interdiction de principe qu’il maintenait;

Attendu que le nombre de 180 salles de jeux automatiques provient d’une appréciation qui ne paraît pas comme déraisonnable, fondée à la fois sur le

rapport d'une salle de jeux automatiques par cinquante mille habitants et sur des considérations de rentabilité (doc. Parl. Sénat, 1997-1998, n°419/7, pp 22 et 23);

Attendu qu'une fois le nombre de 180 licences atteint, notre commission ne peut plus faire droit à une demande de licence;

Attendu qu'en séance de la commission du 10 novembre 2004, Monsieur AKBULUT et son conseil font mention « au maximum légal des 180 licences quasi atteint et qu'il n'y aurait peut-être plus de place pour son client »;

Attendu qu'à la fin de la séance de la commission du 10 novembre 2004 il est de notoriété publique, qui plus est dans le secteur des jeux de hasard, que le nombre de 180 établissement[s] est atteint;

Attendu que la liste des 180 établissements est publiée sur le Website de la Commission auquel tout le monde a accès depuis octobre 2004;

Attendu que la liste des 180 établissements figure sur le website depuis le 22 décembre 2004;

Attendu qu'aucun recours n'a été introduit en vue de demander l'annulation de la décision d'octroi des dernières licences, que le nombre de 180 est actuellement définitif; (...)"

26. Le 1^{er} juin 2005, la Commission des jeux de hasard a informé les professionnels du secteur de la création de listes d'attente, le nombre de 180 licences ayant été atteint fin 2004.

Considérant que les parties adverses soulèvent une fin de non recevoir, faisant valoir, en substance, que l'interdiction d'exploiter un établissement de jeux de hasard est la règle et l'autorisation, l'exception, qu'une éventuelle annulation de l'acte attaqué ne permettrait pas à la Commission des jeux de hasard d'octroyer la licence convoitée dès lors que le quota légal de licences est atteint, que pour fonder la recevabilité d'un recours en annulation, l'intérêt doit exister au moment de l'introduction de la requête et subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt, que, perdu, l'intérêt ne se récupère pas en cours d'instance, que si des licences étaient remises en jeu durant le cours de l'examen de la procédure en annulation, cela demeurerait donc sans effet sur le constat de l'absence d'intérêt, que la requérante qui n'a attaqué aucune des décisions d'octroi de licence à des établissements concurrents alors que toutes les licences disponibles ont désormais été attribuées, n'a aucun intérêt à agir, et qu'abstraction faite de l'épuisement du quota de licences, la possibilité d'une décision d'octroi de licence à la requérante apparaît bien hypothétique, vu le manque de transparence dans la gestion de l'établissement de la requérante, tel que relevé par la Commission des jeux de hasard dans la décision querellée; qu'elles relèvent encore que c'est l'attitude de la partie requérante, en sollicitant de très multiples remises de

l'audition devant la Commission des jeux de hasard, qui a favorisé l'écoulement de mois précieux et partant, l'atteinte du quota de licences;

Considérant que la société requérante réplique que, sur le site de la Commission des jeux de hasard, figure une note indiquant que la Commission des jeux de hasard, après avoir indiqué que les 180 licences disponibles légalement ont été octroyées, a établi deux listes d'attente dont une liste prioritaire destinée aux établissements qui peuvent bénéficier de la période transitoire mise en place par l'article 19 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe B, qu'il ressort du système des listes d'attente que la Commission des jeux de hasard aurait pu décider de la placer sur une liste d'attente plutôt que de lui refuser la licence, qu'elle aurait pu ainsi continuer à exercer son activité en bénéficiant de la période transitoire, qu'elle avait ainsi et a toujours intérêt au recours, qu'elle s'oppose à l'argumentation de la partie adverse selon laquelle elle aurait adopté une attitude favorisant l'écoulement de mois précieux, rappelant que son conseil, lors de la réunion du 10 novembre 2004, a fait remarquer que le quota était presque atteint, que la Commission des jeux de hasard a dû remettre l'examen de la demande en raison d'une lettre du parquet général de Mons, eu égard aux pièces annoncées, et concluant qu'il ne peut lui être reproché d'avoir fait traîner son propre dossier;

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie requérante souligne que le système de liste d'attente a été instauré par la Commission des jeux de hasard afin d'assurer un traitement équitable des dossiers et que l'argument selon lequel, en l'absence de recours introduit contre l'octroi d'une licence à un autre établissement, elle n'est susceptible d'obtenir aucune licence, ne résiste pas à l'analyse dès lors que l'octroi des licences n'est jamais définitif, vu les sanctions que la Commission des jeux de hasard peut être amenée à prendre et les désistements possibles après octroi de la licence; qu'elle considère par ailleurs que l'article 19 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité dont la disposition transitoire lui aurait permis de continuer l'exploitation de son établissement si la Commission des jeux de hasard l'avait placée sur une liste d'attente plutôt que de lui refuser la licence, est fondé sur l'article 105 de la Constitution et puise son fondement légal dans la loi du 7 mai 1999 "en ce que la volonté du législateur, traduite des travaux préparatoires, était d'une part, [de] limiter la création d'établissements de jeux de hasard et d'autre part, d'encadrer ceux déjà existants" et que "nonobstant le fait que la conséquence de l'article 19 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 est d'autoriser provisoirement l'existence d'un nombre d'établissements

de jeux de hasard supérieur à 180, le régime transitoire ainsi mis en place tend à rencontrer in fine l'objectif fixé par l'article 34 alinéa 2 de la loi du 7 mai 1999 à savoir limiter le nombre total à 180"; qu'elle en conclut qu'elle avait bien un intérêt au recours au moment de son introduction;

Considérant que, pour fonder la recevabilité d'une demande, l'intérêt que doit avoir le requérant à son recours doit exister au moment de son introduction et subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt;

Considérant que l'article 34, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs fixe à 180 le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard de classe II susceptibles d'être exploités en Belgique; qu'il n'est pas contesté que lorsque la Commission des jeux de hasard a statué, le 6 avril 2005, sur la demande de licence présentée par la société requérante, après l'obtention d'une convention communale et divers reports, le nombre de 180 licences était atteint, de sorte qu'elle ne pouvait légalement plus lui délivrer une licence; que dès lors que la société requérante n'a introduit aucun recours contre l'octroi par la Commission des jeux de hasard des dernières licences à d'autres établissements en telle sorte qu'une possibilité d'obtenir une licence existerait à nouveau, le nombre de 180 n'étant plus en ce cas définitif, elle ne justifie aucunement d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué puisqu'au jour de l'introduction du recours, aucune licence ne pouvait plus lui être octroyée; que la circonstance que de nouvelles licences se soient libérées en cours d'instance, n'est pas de nature à faire naître un intérêt dans le chef de la société requérante, cet intérêt devant exister, comme il a été rappelé, dès l'introduction de la requête;

Considérant que l'intérêt déduit du système de listes d'attente instauré postérieurement à l'acte attaqué par la Commission des jeux de hasard en dehors de tout cadre légal ou l'éventuel intérêt qu'avait la requérante à ce que la Commission des jeux de hasard s'abstienne de décider est étranger à l'intérêt à obtenir l'annulation de la décision administrative, une fois prise;

Considérant par ailleurs que les articles 105 et 108 de la Constitution coordonnée disposent respectivement que "le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même" et que "le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution"; qu'à propos de l'article 34, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 sur les

jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, les travaux préparatoires révèlent la volonté du législateur de ne pas admettre un nombre d'établissements supérieur à celui existant en novembre 1998 et son sentiment qu'il était "opportun de geler cette situation"; qu'à supposer qu'à cet égard, le législateur a entendu confier implicitement au Roi le soin de prévoir une mesure transitoire organisant ce "gel" et d'autoriser les "établissements déjà existants" à continuer leur exploitation dans l'attente de l'obtention de la licence, l'article 19, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe B ne saurait en aucun cas, sous peine de contrevenir à la loi, être interprété en ce sens que le nombre légal de 180 licences pourrait, fût-ce temporairement, être dépassé;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'au jour de l'introduction du recours, la société requérante ne pouvait tirer aucun avantage concret de l'annulation de l'acte attaqué et ne justifiait donc pas de l'intérêt au recours requis puisqu'aucune licence ne pouvait alors légalement lui être octroyée; que l'exception doit être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

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

M. MESSINNE,	président de chambre,
M. DAOUT,	conseiller d'Etat,
Mme DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M. DUPONT,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

X. DUPONT.

J. MESSINNE.