

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 220.038 du 28 juin 2012
A. 199.652/VII-38.039.

En cause: la S.A. B&M
assistée et représentée par
M^e Walter Van Steenbrugge, avocat
ayant son cabinet à 9820 Merelbeke
Jozef Hebbelynckstraat 2
où il est fait élection de domicile

contre:

1. l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre de la Justice
2. la COMMISSION DES JEUX DE HASARD PRÈS LE
SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL JUSTICE
assistés et représentés par
M^{es} Dirk Van Heuven et Jonas Riemsлагh, avocats
ayant leur cabinet à 2600 Anvers

Cogels Osylei 61
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 28 mars 2011, vise l'annulation d'une « décision prise par la Commission des jeux de hasard (SPF Justice), datée du 27.01.2011, par laquelle celle-ci confirme qu'elle prendra les mesures nécessaires pour s'attaquer au problème des licences dormantes résiduelles, en engageant, après examen approfondi, une procédure de sanction à l'encontre de ces titulaires de licence, et refuse d'octroyer avec effet immédiat une licence B à (la S.A. B&M) étant donné que le nombre légal autorisé de 180 licences de classe B est déjà atteint et qu'il n'y a aucune licence vacante à l'heure actuelle ».

II. Déroulement de la procédure

2. Les parties défenderesses ont déposé un mémoire en réponse et la partie requérante a déposé un mémoire en réplique.

M. Walter Van Noten, premier auditeur-chef de section, a rédigé un rapport.

Les parties défenderesses ont introduit une demande de poursuite de la procédure et un dernier mémoire. La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 31 mai 2012.

M. Peter Sourbron, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Pieter-Bram Lagae, loco M^e Walter Van Steenbrugge, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et M^e Jonas Riemslagh, avocat, qui comparaît pour les parties défenderesses, ont été entendus.

M. Walter Van Noten, premier auditeur-chef de section, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Du cadre légal et des faits

A. Le contexte juridique

3.1. La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (ci-après : loi sur les jeux de hasard) a été modifiée par la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard (Moniteur belge 1^{er} février 2010) et par 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 (Moniteur belge 1^{er} février 2010). Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

L'article 4, § 1^{er}, de la loi sur les jeux de hasard, dispose :

« Il est interdit à quiconque d'exploiter un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard, sous quelque forme, en quelque lieu et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, sans licence préalablement octroyée par la Commission des jeux de hasard conformément à la présente loi et sous réserve des exceptions prévues par la loi ».

L'article 6 de la loi sur les jeux de hasard est présentement rédigé comme suit :

« Les établissements de jeux de hasard sont répartis en quatre classes, à savoir les établissements de jeux de hasard de classe I ou casinos, les établissements de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques, les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons, et les établissements de jeux de hasard de classe IV ou les endroits qui sont uniquement destinés à l'engagement de paris, selon la nature et le nombre de jeux qui peuvent être exploités dans l'établissement de jeux de hasard, le montant maximum de l'enjeu, de la perte et du gain dans le chef des joueurs et des parieurs s'adonnant à ces jeux de hasard et la nature des activités connexes autorisées dans les établissements respectifs.

Le nombre d'établissements de jeux de hasard de classe I, II et IV est limité. Si une licence d'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV devient vacante, des demandes d'obtention de licence peuvent être introduites. Le Roi détermine la manière dont une licence vacante est annoncée, le mode et le délai d'introduction de la demande ainsi que les critères qui visent à fixer l'ordre de priorité et qui doivent porter au moins sur la localisation de l'établissement et le

mode d'opération de l'exploitation ».

Aux termes de l'article 25 de la loi sur les jeux de hasard, il existe neuf classes de licences. La licence de classe B permet, pour des périodes de neuf ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II ou salle de jeux automatiques.

L'article 34, alinéa 2, de la loi sur les jeux de hasard énonce une limitation légale du nombre d'établissements de jeux de hasard autorisés. En vertu de cette disposition, le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II autorisés est limité à 180.

L'article 37, point 5, de la loi sur les jeux de hasard dispose que pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit « exploiter effectivement, au sens de l'article 2, 2°, de la présente loi, les jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard pour lesquels une licence a été octroyée ». Par exploiter, la loi sur les jeux de hasard entend « mettre ou tenir en service, installer ou maintenir un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard » (article 2, 2°).

3.2. Etant donné que fin 2004, le nombre maximal de licences de classe B était atteint, la Commission des jeux de hasard a décidé à l'époque de constituer une liste d'attente pour le traitement de nouvelles demandes de licence. Dans son rapport d'activités 2004, la Commission des jeux de hasard déclarait à cet égard ce qui suit:

« Fin 2004, le nombre de licences octroyées ayant atteint le maximum de 180 autorisé par la loi, il a donc fallu instaurer une procédure pour le traitement équitable des dossiers.

Depuis le 3 décembre 2004, une première priorité est accordée aux dossiers complets bénéficiant de la période transitoire et pour lesquels un recours est pendant devant le Conseil d'État.

Pour les nouveaux dossiers, les demandes sont classées selon la date du jour où le dossier est complet. Dès que le dossier est complet, un numéro de dossier lui est attribué et il reçoit un numéro d'ordre sur une liste d'attente. Ce dernier numéro conditionne l'ordre du traitement des dossiers et l'attribution éventuelle

de la licence, mais ne préjuge en rien quant à l'octroi de la licence. En effet, au moment du traitement du dossier en vue de l'octroi, toutes les conditions d'octroi seront examinées.

Pour les entreprises qui adopteraient une autre forme juridique ou qui changeraient de siège d'exploitation, elles devront introduire une nouvelle demande et perdront donc leur numéro d'ordre sur la liste d'attente.

Cependant, une exception est possible pour les établissements qui déménageront dans une même commune à la demande d'un tiers (la preuve est à charge de l'exploitant). Dans ce dernier cas, une nouvelle demande doit être introduite mais le demandeur gardera l'ordre du dossier initial qui sera acté en désistement ».

Dans une note informative du 1^{er} juin 2005, la Commission des jeux de hasard expose le système des listes d'attente comme suit:

« Pour les établissements de classe B, dans un souci de transparence, les listes d'attente des dossiers B seront diffusées sur le site internet.

Depuis fin 2004, le nombre maximum légal de 180 licences de classe B a été octroyé par la Commission des jeux de hasard. A l'heure actuelle, la commission utilise un système de liste d'attente. Un dossier est admis sur la liste d'attente lorsque celui-ci contient tous les documents requis. Une place sur la liste d'attente ne signifie pas que la licence sera automatiquement octroyée. Cela donne uniquement l'ordre dans lequel les dossiers seront examinés lorsqu'une licence sera disponible. Aucun droit n'est attaché à la liste d'attente. Toutes les conditions d'octroi seront chaque fois réévaluées par la commission.

La liste prioritaire est réservée aux dossiers qui peuvent toujours bénéficier de la période transitoire telle que prévue 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. Il va de soi que la priorité sera donnée au traitement de ces dossiers.

Une exception est autorisée pour le déménagement d'un établissement dans une même commune et à la demande d'un tiers (la preuve étant à charge de l'exploitant). Dans ce dernier cas, une nouvelle demande doit être introduite et prend la place de la licence déjà octroyée, si elle répond aux exigences légales ».

B. La demande de licence de la partie requérante

3.3. Le 6 février 2002, une licence de classe B a été octroyée à la partie requérante pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II à la Leeuw van Vlaanderenlaan 15 à Waarschoot.

3.4. Le 11 août 2004, la partie requérante introduit auprès de la Commission des jeux de hasard une demande en vue de l'obtention d'une licence supplémentaire de classe B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II à la Staatsbaan 2A à Maldegem.

3.5. Par lettre du 1^{er} octobre 2004, la Commission des jeux de hasard signale ce qui suit:

« Le 11 août 2004, nous avons reçu de votre part une demande de licence de classe B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II à l'adresse susmentionnée. Votre dossier a été soumis à la commission en séance du 16 septembre 2004. Au cours de cette séance, la commission a été informée qu'une instruction est actuellement en cours à propos d'une plainte qui a été déposée contre vous du chef de coups et blessures volontaires et séquestration. Ces faits se seraient produits dans une autre salle de jeux automatiques que vous exploitez.

Conformément à l'article 36.2 de la loi sur les jeux de hasard, la commission a pour mission de vérifier, préalablement à l'octroi de la licence, si le demandeur satisfait aux exigences de la fonction. Dans le cadre de cette mission, elle est d'avis qu'une décision au fond dans le présent dossier est prématurée et qu'il y a lieu d'attendre les conclusions de l'instruction précitée. Par conséquent, la commission a décidé de postposer le traitement de votre dossier à une date indéterminée ».

3.6. Il apparaît qu'une plainte a été déposée contre la gérante de la partie requérante au motif qu'elle aurait séquestré, les 7 et 8 juillet 2004, une personne dans les locaux à usage privé du siège d'exploitation et l'aurait volontairement frappée et blessée à cette occasion. Selon les déclarations de la partie requérante, cette plainte au pénal aurait uniquement été déposée pour torpiller sa demande de licence pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II à Maldegem. La plainte au pénal est retirée le 22 juin 2005.

3.7. Le 4 mai 2005, la Commission des jeux de hasard classe la demande d'obtention d'une licence supplémentaire de classe B de la partie requérante en onzième position sur la liste d'attente ordinaire. La demande se voit attribuer une place sur la liste d'attente « selon la date à laquelle le dossier était complet ou dans les cas où une procédure de sanction était pendante à l'encontre

des demandeurs pour une autre salle de jeux, à la date à laquelle cette sanction a été prononcée ».

3.8. Dans les années qui suivent, la partie requérante ne parviendra pas à obtenir la licence de classe B visée. Dans une lettre du 17 décembre 2009 adressée à la Commission des jeux de hasard, la partie requérante exprime son mécontentement quant au fait que « pendant de nombreuses années, elle a été traitée injustement et de manière non objective de différentes façons » et qu'elle aurait dû disposer depuis longtemps de la licence demandée. La partie requérante demande qu'une licence lui soit octroyée avec effet immédiat.

3.9. Quelques jours plus tard, à savoir le 23 décembre 2009, elle attire l'attention de la Commission des jeux de hasard sur ce qui suit:

« La loi sur les jeux de hasard fixe le nombre maximum de titulaires de licence B à 180.

La liste d'attente – sur laquelle ma cliente n'est actuellement classée injustement que troisième – a été instaurée par votre commission fin 2004, précisément parce que le nombre maximum de licences était atteint.

La liste officielle des titulaires de licence B, publiée sur le site Internet de la commission, ne compte que 178 titulaires de licence.

Sabine TIMMERS ayant rendu sa licence, la liste ne compte à ce jour que 177 titulaires de licence B.

À ce jour, ma cliente – même classée en troisième position sur la liste d'attente – a dès lors droit à une licence.

Par conséquent, vous voudrez bien examiner cet argument lors de la réunion de la Commission des jeux de hasard début janvier 2010 et octroyer également une licence à ma cliente étant donné qu'elle est classée en troisième position sur la liste d'attente ».

3.10. Le 6 janvier 2010, la Commission des jeux de hasard répond que le dossier de la partie requérante a toujours été traité « avec la plus grande diligence et selon les règles en vigueur » et que la commission nouvellement composée statuera le 3 février 2010 sur l'octroi de la licence vacante. Enfin, il est fait référence à la modification de la loi sur les jeux de hasard qui a pour effet la suppression de la liste d'attente existante.

3.11. Par lettre du 5 février 2010, il est communiqué à la partie requérante que la licence vacante depuis décembre 2009 a été octroyée à la S.P.R.L. Janna. Corrélativement, il est porté à sa connaissance qu'elle est désormais classée en deuxième position sur la liste d'attente. Dans la lettre en question, la Commission des jeux de hasard déclare ce qui suit:

« Lors de sa réunion du 3 février 2010, la Commission des jeux de hasard a confirmé que la liste d'attente constitue un instrument permettant le traitement minutieux des demandes de licence et la fixation de l'ordre chronologique dans lequel les dossiers seront examinés lorsqu'une licence devient vacante.

La liste d'attente reste donc applicable sans restrictions jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de l'alinéa 2, nouveau, de l'article 6 de la loi modifiée sur les jeux de hasard et de l'arrêté royal y afférent fixant les critères pour le traitement des demandes de licence excédentaires.

Par conséquent, la licence vacante depuis décembre 2009 a été octroyée à la S.P.R.L. Janna, classée en première position sur la liste d'attente.

De ce fait, la S.A. B & M gagne une place et est donc classée en deuxième position sur cette liste d'attente.

En ce qui concerne la place de votre cliente sur la liste d'attente, cette place a été attribuée le 2 mars 2005 par la Commission des jeux de hasard. Toutefois, votre cliente n'ayant jamais engagé de procédure visant à contester cette décision, celle-ci est devenue présentement définitive.

Vos observations ont été communiquées à la commission et examinées en commission, mais n'ont toutefois pas été retenues ».

3.12. A la suite de cette lettre, la partie requérante a saisi le Conseil d'État d'un recours en annulation contre la décision de la Commission des jeux de hasard d'octroyer à la S.P.R.L. Janna une licence de classe B (affaire A. 195.692/VII-38.234). Ce recours a été rejeté par l'arrêt n° 219.453 du 24 mai 2012.

3.13. Le 26 avril 2010, la partie requérante demande à la Commission des jeux de hasard les listes des titulaires de licence B des années 2004 à 2009 inclus. En réponse à cette demande, la Commission des jeux de hasard communique une liste des licences B existantes selon leurs dates d'octroi.

3.14. Le 5 mai 2010, la partie requérante écrit à la Commission des jeux de hasard ce qui suit :

« Sur la base des listes transmises, je me pose la question de savoir ce qu'il est advenu des licences des salles de jeux suivantes qui ont toutes cessé leurs activités:

- Holiday Village Bredeweg 113, DE HAAN
- Den Brasseur Parklaan 62, ALOST
- Atlantic Games Buke 148 B, ZOTTEGEM
- Speelzaal Slot Musseleystraat 2, ZOTTEGEM
- La Luna Zoute Zeedijk 701, KNOKKE-ZOUTE

Leurs licences respectives ont-elles été rendues? Si tel n'est pas le cas, à qui appartiennent-elles à ce jour? ».

3.15. Le 7 mai 2010, la Commission des jeux de hasard répond ce qui suit :

« Après vérification de notre banque de données et de nos archives, je peux vous donner les informations complémentaires suivantes à propos de ces dossiers.

- Holiday Village DE HAAN: cessation d'activités le 07/09/2005
- Atlantic Games ZOTTEGEM cessation d'activités le 07/09/2005 (nom: VEGAS)
- Speelzaal Slot ZOTTEGEM cessation d'activités le 07/09/2005
- La Luna Zoute KNOKKE-ZOUTE cessation d'activités le 07/09/2005
- Den Brasseur ALOST:
 - refusé par la C.J.H. le 27 juin 2001
 - suspension par le C.E. le 16 juillet 2002
 - révocation par la C.J.H. de sa première décision de refus le 4 septembre 2002
 - annulation par le C.E. le 21 janvier 2003
 - nouveau refus définitif de la licence par la C.J.H. le 6 avril 2005 ».

3.16. Le 1^{er} décembre 2010, la partie requérante revient sur le problème des licences dites « dormantes ». En effet, la Commission des jeux de hasard reçoit une lettre dont la teneur suit :

« Ma cliente a également pu consulter sur votre site Internet le rapport annuel 2009 qui énonce au point 3.2.4:

‘ Une modification de taille relative aux licences B de la loi modifiée sur les jeux de hasard est l'article 37 modifié, point 5.

‘ Pour pouvoir rester titulaire d'une licence B, le demandeur doit non seulement continuer à satisfaire aux conditions résumées à l'article 36, mais également: 5. les jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard auxquels une licence est effectivement délivrée exploitent de manière effective au sens de l'article 2, 2°, de la présente loi’.

La cellule de contrôle de la Commission des jeux de hasard a à nouveau constaté courant 2009 l'existence de plusieurs licences « dormantes » en Belgique, lesquelles ne sont pas réellement

exploitées. Ces licences devront être activées à court terme après l'entrée en vigueur de cet article pour que le titulaire de la licence évite toute sanction administrative'.

Etant donné que ma cliente relève depuis longtemps déjà le caractère hautement restrictif de concurrence de la pratique des licences dormantes, elle invite votre commission à intervenir effectivement, à tout le moins à partir du 01.01.2011 (date ultime à laquelle l'article 37, modifié, de la loi sur les jeux de hasard devait entrer en vigueur), comme il est indiqué dans le rapport annuel, afin qu'après 6 années d'attente injustifiée, elle puisse obtenir dans un futur proche une licence effective.

Enfin, ma cliente souhaite à cet égard attirer l'attention sur le fait qu'elle a récemment été contactée – à l'instar de plusieurs autres cotitulaires de licence B – par des titulaires de licence E qui souhaitaient savoir si sa convention était en vente. Il s'agit apparemment d'une pratique courante à l'heure actuelle dans le secteur des jeux de hasard ».

3.17. La lettre précitée ne donne pas lieu à une réponse immédiate. Des lettres de rappel sont envoyées les 22 décembre 2010 et 7 janvier 2011. Dans cette dernière lettre, la partie requérante fait observer ce qui suit:

« 1.

Ma cliente relève tout d'abord l'entrée en vigueur de l'article 37, nouveau, de la loi sur les jeux de hasard, dont l'alinéa 5 dispose: 'Pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit non seulement continuer à satisfaire aux conditions énumérées à l'article 36 mais également:

(...)

exploiter effectivement, au sens de l'article 2, 2°, de la présente loi, les jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard pour lesquels une licence a été octroyée'.

2.

Le 05.05.2010 déjà, ma cliente a fait parvenir à votre commission un aperçu des licences dites dormantes, à savoir les licences qui n'étaient plus exploitées (...).

Le 07.05.2010, votre commission a répondu (...) que quatre salles de jeux avaient cessé leurs activités depuis le 07.09.2005 déjà et, par conséquent, n'exploitaient plus leur licence, à savoir:

- Holiday Village	Bredeweg 113, DE HAAN
- Atlantic Games	Buke 148 B, ZOTTEGEM
- Speelzaal Slot	Musseleystraat 2, ZOTTEGEM
- La Luna Zoute	Zeedijk 701, KNOKKE-ZOUTE

3.

Ma cliente fait observer à titre complémentaire que les licences suivantes également ne sont plus exploitées:

- De Gouden Gok (B16418)	Kursaalstaart 127, Heist aan Zee
- Monte Carlo (B3308)	Van Bunneplein 26-28, Knokke-Heist

- Le Saint Josse (B 12848)	Chaussée de Louvain 112, 1210 Bruxelles
- Golden Palace (B 10964)	Rue Vanderpepen 65, 7130 Binche
- Lucky Seven (B 18582)	Ninoofsesteenweg 19, 1760 Roosdaal
- Napoleon II (B 20638)	Donkiaan 192, Overmere
- House of Games (B7918)	Erpeheidestraat 2, Peer
- House of Games (B3948)	Elzenstraat 2, Lommel
- Emperor (B20637)	Breydelstraat 33, Anvers

4.

Dans une lettre du 01.12.2010 à votre commission, ma cliente a de nouveau abordé la problématique des licences dormantes, en se référant au point 3.2.4. du rapport annuel 2009 de votre commission, qui énonce entre autres (...):

« La cellule de contrôle de la Commission des jeux de hasard a à nouveau constaté courant 2009 l'existence de plusieurs licences « dormantes » en Belgique, lesquelles ne sont pas réellement exploitées. Ces licences devront être activées à court terme après l'entrée en vigueur de cet article pour que le titulaire de la licence évite toute sanction administrative ».

Pour autant que de besoin, ma cliente fait référence en la matière au point 3 de sa lettre du 21.12.2010 (...).

5.

La pratique persistante des licences dormantes est évidemment hautement restrictive de concurrence et affecte sensiblement les intérêts de ma cliente.

En effet, ma cliente – qui aurait dû en fait se voir octroyer une licence depuis longtemps déjà – est finalement classée ce jour en première place sur la liste d'attente (ma cliente formule toutes les réserves à cet égard, compte tenu de la procédure en cours devant le Conseil d'État).

La pratique persistante des licences dormantes empêche ma cliente d'obtenir effectivement la licence qu'elle a demandée voici des années déjà.

Ma cliente insiste dès lors auprès de votre commission pour obtenir effectivement la licence qu'elle a demandée, compte tenu du nombre de licences dormantes.

6.

Par la présente lettre recommandée, ma cliente insiste auprès de votre commission pour qu'à tout le moins, l'article 37, alinéa 5, de la loi sur les jeux de hasard soit appliqué correctement et demande à votre commission de bien vouloir adopter les mesures nécessaires pour que les licences dormantes qui ne sont pas activées à court terme soient rendues.

7.

En l'absence d'action effective de votre commission d'ici fin janvier 2011 au plus tard, ma cliente se verra contrainte d'intenter une action devant le Conseil d'État pour cause d'« inaction de l'autorité ».

3.18. Dans une lettre du 10 janvier 2011, la Commission des jeux de hasard communique ce qui suit:

« En réponse à votre courrier du 07/01/2011, nous pouvons vous informer que les licences B relatives aux salles de jeux mentionnées dans votre point 2 ont été rendues le 7 septembre 2005 déjà. Toutes les places ainsi libérées ont déjà été occupées dans l'intervalle par de nouvelles licences.

En ce qui concerne l'exploitation des salles de jeux auxquelles vous faites référence dans votre point 3, nous pouvons vous communiquer ce qui suit:

- B16418: le déménagement a été approuvé en séance du 1^{er} décembre 2010. À l'heure actuelle, tout est mis en œuvre pour rendre la salle de jeux opérationnelle à cette nouvelle adresse d'exploitation.
- B3308: la licence a été rendue le 7 mars 2007, cette place a été occupée par une nouvelle licence octroyée lors de la même séance.
- B12848: la salle de jeux ne semble pas exploitée.
- B10964: la salle de jeux est exploitée depuis longtemps déjà.
- B18582: le déménagement a été approuvé en séance du 14 avril 2010, la salle de jeux est déjà exploitée depuis à la nouvelle adresse.
- B20638: aucune licence B n'a été attribuée sous ce numéro.
- B7918: le déménagement a été approuvé en séance du 2 février 2010, la salle de jeux est déjà exploitée depuis à la nouvelle adresse.
- B3948: le déménagement a été approuvé en séance du 3 juin 2009, la salle de jeux est déjà exploitée depuis à la nouvelle adresse.
- B20637: le déménagement a été approuvé en séance du 1^{er} avril 2009, la salle de jeux à la nouvelle adresse est en construction.

La Commission des jeux de hasard prendra bien évidemment les mesures nécessaires pour s'attaquer au problème des licences dormantes qui restent encore ».

3.19. Dans sa réponse écrite du 26 janvier 2011 à la lettre précitée, la partie requérante déclare notamment ce qui suit:

« (...) »

4. Ma cliente a déjà posé à maintes reprises la question de savoir quelles mesures votre Commission des jeux de hasard prendrait à l'encontre des licences dormantes.

Par courrier du 10.01.2011, votre commission y a répondu en ces termes: 'les mesures nécessaires'.

Une telle réponse ne permet pas à ma cliente, classée en première position sur la liste d'attente, d'apprécier quand elle pourra effectivement obtenir une licence B.

Étant donné que votre commission sait pertinemment que ma cliente a acquis un immeuble depuis 2004 déjà (et doit effectuer d'importants remboursements hypothécaires à cet effet), une telle situation d'incertitude est fondamentalement contraire au principe de bonne administration (notamment au principe de sécurité juridique).

5. Enfin, votre lettre du 10.01.2011 ne répond nullement à la demande légitime de ma cliente du 07.01.2011 d'obtenir une licence B avec effet immédiat, compte tenu des licences dormantes.

Ma cliente est classée en première position sur la liste d'attente, alors qu'il existe (voir encore et toujours votre lettre du 10.01.2011) des licences dormantes.

Par la présente lettre recommandée, ma cliente réitère sa demande d'obtention avec effet immédiat de la licence B, qu'elle avait déjà formulée en 2004 ».

3.20. Dans une lettre du 27 janvier 2011, la Commission des jeux de hasard répond à son tour ce qui suit:

« (...) »

En ce qui concerne les points quatre et cinq de votre lettre, nous pouvons vous confirmer que la Commission des jeux de hasard prendra les mesures nécessaires à l'encontre des licences dormantes. Après un examen approfondi, la Commission instaurera à cet effet une procédure de sanction à l'égard de ces titulaires de licence. Toutefois, la Commission ne peut pas octroyer avec effet immédiat une licence de classe B à votre cliente, étant donné que le nombre maximal légal de 180 licences de classe B a été atteint et qu'il n'y a de ce fait aucune licence vacante à l'heure actuelle ».

Il s'agit de la décision présentement attaquée.

3.21. Le 4 février 2011, la partie requérante s'adresse une nouvelle fois à la Commission des jeux de hasard.

« Je reviens à l'affaire mentionnée en marge et fais référence à votre courrier du 10.01.2011 (reçu le 12.01.2011) dans lequel votre commission déclarait notamment:

- B12848: la salle de jeux ne « semble » pas exploitée.

Après vérification, il est apparu que cette licence, délivrée à la S.P.R.L. ROYAL SAINT-JOSSE, n'est plus exploitée depuis plus de 5 ans.

Par conséquent, votre commission n'a certainement pas reçu de la part de ce titulaire de licence B les informations requises sur les ratios de solvabilité que tous les titulaires de licence B sont tenus de fournir annuellement (...).

Ma cliente fait observer que votre commission fait toutefois preuve dans son dossier d'une extrême sévérité concernant le respect de ces exigences financières (...).

Une telle différence de traitement ne trouve aucune justification raisonnable et, partant, constitue une violation du principe d'égalité.

Ma cliente – classée première sur la liste d'attente – n'aperçoit en tout cas aucun motif valable de ne pas lui octroyer cette licence B avec effet immédiat.

Ma cliente demande dès lors à votre commission de bien vouloir lui attribuer, lors de sa prochaine réunion, la licence B12848 qui a été rendue ».

3.22. Ainsi qu'il ressort de sa réponse du 17 février 2011, la Commission des jeux de hasard ne donne pas suite à la demande susmentionnée:

« Nous accusons bonne réception de votre courrier du 4 février 2011.

Vous y relevez que la Commission des jeux de hasard n'aurait pas reçu les informations requises en matière de solvabilité concernant le titulaire de la licence B12848.

La Commission des jeux de hasard assure le suivi de tous les titulaires de licence qui ne satisfont pas à l'exigence de 30% et leur demande de faire le nécessaire pour se mettre en règle. Une procédure de sanction est lancée à l'égard des titulaires de licence qui ne donnent pas suite à la demande ou qui ne procèdent pas à une recapitalisation dans un délai déterminé.

La Commission des jeux de hasard ne peut toutefois vous fournir aucune information concernant le dossier individuel B12848, étant donné que le titulaire de cette licence ne vous a pas donné mandat à cet effet.

Votre insinuation selon laquelle la Commission des jeux de hasard aurait violé le principe d'égalité en traitant de manière différente les titulaires de licence de classe B, est totalement injustifiée. La Commission des jeux de hasard s'efforce toujours de traiter sur un pied d'égalité tous les titulaires de licence; c'est la raison pour laquelle elle se fonde également sur un critère objectif en matière de solvabilité.

Ainsi qu'il a déjà été mentionné dans un courrier précédent, la Commission des jeux de hasard ne peut pas octroyer une licence de classe B avec effet immédiat à votre cliente, étant donné qu'aucune place n'est vacante à l'heure actuelle.

Enfin, nous souhaitons attirer votre attention sur le fait que la nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Celle-ci a des répercussions tant sur les licences dormantes (non-exploitation pendant 6 mois à dater de l'entrée en vigueur de la loi) que sur la liste d'attente ».

3.23. Par lettre du 14 mars 2011, la partie requérante souhaite obtenir de plus amples précisions. En ce qui concerne les répercussions de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 1^{er} janvier 2011, elle interpelle la Commission des jeux de hasard dans les termes suivants:

« (...) »

Qu'entend votre commission par les « répercussions » de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la liste d'attente?

Ma cliente – sauf avis contraire exprès – considère que (...) le système de la liste d'attente subsistera jusqu'à la publication d'un arrêté royal qui sera pris en exécution de l'article 6, nouveau, de la loi sur les jeux de hasard et qui énoncera la manière dont « une licence vacante est annoncée, le mode et le délai d'introduction de la demande ainsi que les critères qui visent à fixer l'ordre de priorité et qui portent au moins sur la localisation de l'établissement et le mode

d'opération de l'exploitation ».

Comment faut-il interpréter votre assertion: 'non-exploitation pendant 6 mois à dater de l'entrée en vigueur de la loi'?

Ceci signifie-t-il:

- qu'une licence dormante est une licence qui ne fait toujours pas l'objet d'une exploitation effective dans les 6 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 01.01.2011

OU

- que votre commission n'impose une sanction qu'après une inactivité de 6 mois depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 01.01.2011

OU

- que les licences dormantes doivent être rendues dans les 6 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la loi.

Ma cliente estime qu'une licence qui n'est pas exploitée depuis cinq ans déjà au moment de l'entrée en vigueur de la loi peut – et doit – immédiatement être retirée.

En outre, ma cliente se pose la question de savoir sur quel motif juridique votre commission se fonde pour proposer un délai de 6 mois ? Sauf erreur de ma part, ce délai ne figure tout de même nulle part dans la loi.

Enfin, que faut-il entendre par 'les répercussions' de la nouvelle loi sur les licences dormantes ? Pouvez-vous apporter des précisions concrètes? ».

3.24. Le 2 mai 2011, la Commission des jeux de hasard répond à cet égard :

« (...) »

L'exploitation effective d'une salle de jeux automatiques autorisée constitue une nouvelle condition qui n'est d'application que depuis le 1^{er} janvier 2011. La Commission des jeux de hasard estime dès lors devoir respecter un délai raisonnable, en l'espèce six mois, pour donner aux titulaires de licence la possibilité de se conformer à cette nouvelle condition. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie dans les six mois qui suivent son entrée en vigueur, la Commission des jeux de hasard agira également en l'occurrence par le biais d'une procédure de sanction.

Dans un futur proche, en cas de vacance d'une licence de classe B, cette dernière sera octroyée via une procédure fixée par un arrêté royal, ce qui de toute évidence signifie que la liste d'attente ne sera plus d'application.

(...) ».

3.25. Dans une réplique du 9 mai 2011, la partie requérante soutient ce qui suit:

« (...) »

2.

En outre, ma cliente signale que le fait que votre commission autorise dans un premier temps une période de 6 mois pour régulariser l'inactivité (même longue de plusieurs années et totale) de certains titulaires de licence B dans le passé, est en contradiction avec le fait que, dans son rapport annuel 2009 déjà (!), elle avait informé tous les titulaires de licence B de ces nouvelles dispositions de la loi (encore en projet à l'époque).

Le délai de 6 mois en vue d'une régularisation, à l'expiration duquel une procédure de sanction devra encore être instaurée, est totalement disproportionné à l'intérêt majeur de la nouvelle réglementation (à savoir la sauvegarde de la concurrence loyale dans un marché déjà restreint de 180 licences B autorisées).

3.

Ma cliente se doit de constater que votre commission considère invariablement qu'il ne faut plus tenir trop compte de la liste d'attente actuelle, mettant toujours l'accent sur le nouvel arrêté royal qui sera pris dans un futur proche.

Cet arrêté royal n'a toujours pas été pris à ce jour!

Par conséquent, ma cliente demande expressément à votre commission de bien vouloir publier une nouvelle liste d'attente. En effet, la liste actuelle contient de nombreuses données depuis longtemps obsolètes et, partant, plus 'actualisées', ma cliente étant ainsi dans l'impossibilité de s'assurer du suivi de sa demande de licence en toute connaissance de cause.

(...) ».

3.26. La Commission des jeux de hasard refuse toutefois d'établir une nouvelle liste d'attente, ainsi qu'il ressort de la lettre du 26 mai 2011 dont la teneur est partiellement reproduite ci-après:

« (...) »

S'agissant de vos observations à propos de la façon de procéder de la Commission des jeux de hasard en ce qui concerne les licences B dormantes, la commission souhaite une fois de plus insister sur le fait qu'elle assume effectivement ses responsabilités en la matière et qu'elle suit la situation de près. Elle ne peut pas procéder avec précipitation en l'espèce, afin de sauvegarder les droits de toutes les parties concernées.

Tertio, vous faites référence dans votre courrier à la liste d'attente concernant les demandes de licences B. Alors qu'auparavant, en raison d'une lacune dans la législation, la Commission des jeux de hasard était contrainte d'établir une liste d'attente afin d'assurer un traitement objectif des demandes de licences B, cette procédure ne peut plus être appliquée depuis le 1^{er} janvier 2011 à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux de hasard, compte tenu de l'existence effective à cette date d'une base légale sur laquelle la commission est tenue de se fonder. Le fait que l'arrêté royal qui doit régler la mise en œuvre de cette base légale n'ait pas encore été publié, ne présente qu'un

intérêt secondaire en l'occurrence.
(...) ».

3.27. Par une lettre du 1^{er} juillet 2011, la partie requérante réclame « la suspension et la révocation immédiates des licences B qui ne sont toujours pas exploitées effectivement au 30.06.2011 ». Elle signale une fois encore qu'en cas de vacance d'une licence, sa demande doit être traitée prioritairement, étant donné qu'elle est classée première sur la liste d'attente.

3.28. Le conseil de la Commission des jeux de hasard réagit à ces propos par une lettre du 25 juillet 2011, qui s'énonce comme suit:

« En ce qui concerne les licences dormantes, il y a lieu de constater que l'obligation d'exploitation n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2011. Un titulaire de licence de classe B ne peut pas être sanctionné pour la non-exploitation effective d'un établissement de jeux de hasard avant cette date. Le fait que les titulaires de licence étaient au courant que cette obligation entrerait en vigueur n'affecte en rien cette situation.

(...)

Nous attirons plus particulièrement l'attention sur une note qui a été approuvée par la Commission des jeux de hasard le 8 juin 2011:

'Du fait que la grande majorité des licences dormantes ont entre-temps déménagé et sont effectivement exploitées, il ne reste plus que 2 à Knokke et Le Saint Josse à Bruxelles. Conformément aux conclusions de la Commission des jeux de hasard, ces licences devraient faire l'objet, au cours du second semestre de l'année, d'une procédure de sanction sur la base de l'article 37, 5°, de la loi sur les jeux de hasard (exploitation effective) et ces localisations deviendront vacantes conformément à l'article 6 de la loi sur les jeux de hasard ».

Vous ne pouvez assurément pas reprocher à la Commission des jeux de hasard son inaction en l'occurrence! Cela transparait à foison de la décision de la Commission des jeux de hasard du 6 juillet 2011 d'intenter une procédure de sanction à l'égard du titulaire de licence Saint Josse.

Il ne peut évidemment pas être accédé à la demande de votre cliente de « révoquer immédiatement les licences B qui ne sont pas encore effectivement exploitées au 30.06.2011 ». En effet, la Commission des jeux de hasard est tenue de suivre la procédure de sanction telle qu'elle est régie par l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la Commission des jeux de hasard.

En raison de l'article 6, modifié, de la loi sur les jeux de hasard, la Commission des jeux de hasard ne peut plus recourir à la liste d'attente en cas de vacance de licences de classe B. Cette liste d'attente a été instaurée pour combler une lacune dans la loi. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 6,

alinéa 2, de la loi sur les jeux de hasard, le 1^{er} janvier 2011, cette lacune n'existe plus. Le fait qu'à ce jour il n'existe pas d'arrêté royal déterminant la procédure exacte ne prive pas de force juridique la disposition légale selon laquelle « si une licence d'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV devient vacante, (...) des demandes d'obtention de licence peuvent être introduites ».

3.29. Le 17 août 2011, la partie requérante réclame une nouvelle fois une application correcte de la liste d'attente et un traitement prioritaire de sa demande d'obtention d'une licence dès qu'une place deviendra vacante.

IV. Désignation des parties défenderesses

Point de vue des parties

4. La première partie défenderesse demande à être mise hors cause au motif que la décision attaquée n'est pas prise par le ministre de la Justice, ni par un service qui relève directement de sa compétence, mais par la Commission des jeux de hasard investie d'un degré substantiel d'autonomie. Elle fait référence à cet effet à « la pratique des chambres françaises », plus particulièrement à l'arrêt n° 191.597 du 18 mars 2009.

Selon le mémoire en réponse, l'affaire doit être soumise « le cas échéant » à « l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, conformément à l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, afin d'assurer l'unité de la jurisprudence ».

5. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante relève que la Commission des jeux de hasard relève de la compétence de l'État belge et que la loi sur les jeux de hasard ne comporte aucune disposition prévoyant que la responsabilité de l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, serait annihilée du fait du degré substantiel d'autonomie allégué de la Commission des jeux de hasard. Selon la partie requérante, soumettre pareille « question purement procédurale » à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif

du Conseil d'État n'engendrerait qu'une perte de temps.

6. Dans leur dernier mémoire, les parties défenderesses soulignent que la Commission des jeux de hasard est l'« organe naturel » pour agir en qualité de partie défenderesse, qu'en ce qui concerne cette commission, il n'existe aucun doute raisonnable quant à la volonté de s'acquitter des dépens qui sont éventuellement mis à sa charge par le Conseil d'État et que l'État belge est contraint à une attitude schizophrène en ce qu'il est effectivement désigné comme partie défenderesse dans certaines procédures et non dans d'autres.

Appréciation

7. La seconde partie défenderesse est un organe de l'État belge qui ressortit, en tant que tel, au Service public fédéral Justice. Elle n'a pas de personnalité juridique propre. Le degré substantiel d'autonomie attribué à la Commission des jeux de hasard ne change rien à cette constatation.

Dans ces conditions, l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, est désigné à juste titre pour agir comme partie défenderesse dans un recours dirigé contre un acte administratif émanant de l'un de ses organes et pour lequel il assume la pleine et entière responsabilité en tant que personne juridique.

La suggestion de soumettre l'affaire à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, conformément à l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, n'est pas retenue. La question de droit soulevée par les parties défenderesses porte sur une question de pure procédure qui n'a aucune incidence sur l'issue de la présente procédure et on n'aperçoit pas davantage en quoi la désignation, à ses yeux superfétatoire, de l'État belge en qualité de partie codéfenderesse cause un préjudice à la seconde partie défenderesse.

V. Recevabilité du recours

Point de vue des parties

8. Dans leur mémoire en réponse, les parties défenderesses allèguent que le recours n'est pas dirigé contre un acte administratif contestable, mais contre une information émanant du secrétariat de la Commission des jeux de hasard, que la demande, en ce qu'elle a pour objet l'obtention d'une licence de classe B, n'est pas recevable au motif que le Conseil d'État ne peut pas se substituer à l'autorité; qu'une telle décision irait, par ailleurs, à l'encontre du *numerus clausus* légal de 180 licences pour les établissements de jeux de hasard de classe II et serait contraire à l'article 6, alinéa 2, de la loi sur les jeux de hasard.

9. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante rétorque que la lettre attaquée du 27 janvier 2011, qui émane du président de la Commission des jeux de hasard, doit être considérée comme un acte administratif parce qu'elle fait obstacle à la production de certains effets juridiques, notamment l'octroi avec effet immédiat d'une licence de classe B et l'adoption des mesures nécessaires à l'encontre des licences dormantes. Par ailleurs, elle rappelle que le recours en annulation est formé contre l'inaction de la Commission des jeux de hasard, qui déclare simplement qu'elle prendra les mesures nécessaires, et contre la décision du 27 janvier 2011 lui refusant l'octroi avec effet immédiat d'une licence « étant donné que le nombre légal autorisé de 180 licences de classe B est déjà atteint et qu'il n'y a aucune licence vacante à l'heure actuelle ». Selon la partie requérante, une place est effectivement vacante, surtout si la Commission des jeux de hasard avait pris les mesures nécessaires à l'encontre des licences dormantes avant l'entrée en vigueur de la loi modificative du 10 janvier 2010 ou si elle avait effectivement mis en œuvre la nouvelle loi. La partie requérante conteste dès lors que l'attribution immédiate d'une licence transgresserait le *numerus clausus* légal de 180 licences, exploitées.

10. Dans leur dernier mémoire, les parties défenderesses soulignent le fait que selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, une information, la communication d'une opinion ou d'une intention ne sont pas susceptibles d'annulation. Il en va de même pour l'interprétation de dispositions légales, une position ou un commentaire à propos de celles-ci. Elles contestent ensuite que la circonstance qu'une licence de classe B n'est pas immédiatement vacante et/ou qu'une licence ne peut pas être octroyée à la partie requérante constitue un effet juridique résultant de la décision attaquée. En substance, la partie requérante contesterait une situation de fait, à savoir l'inaction de l'autorité, qui n'a fait l'objet d'aucune action en justice conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. À titre complémentaire, elles objectent que la décision attaquée est devenue obsolète dans l'intervalle en ce que la Commission des jeux de hasard a effectivement obtenu l'application de l'obligation d'exploitation dès la seconde moitié de 2011. De même, la partie requérante ne tirerait aucun avantage d'une annulation éventuelle étant donné qu'il a été mis fin au système de la liste d'attente le 1^{er} janvier 2011, date de l'entrée en vigueur de l'article 6, alinéa 2, de la loi modifiée sur les jeux de hasard.

Appréciation

11. Dans sa requête, la partie requérante définit son intérêt comme suit:

« L'inaction de la Commission des jeux de hasard à l'égard de la pratique des licences dormantes et l'absence de mesures réelles en vue d'une remise effective de ces licences affectent personnellement la requérante, dès lors qu'elle a droit, étant classée première sur la liste d'attente, à la première licence dormante qui serait rendue.

De facto, une localisation/licence est bel et bien vacante, à tout le moins une localisation devrait entre-temps être vacante si la Commission des jeux de hasard avait pris les mesures nécessaires à l'encontre des licences dormantes (quod non) avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux de hasard, les

paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (ci-après la loi sur les jeux de hasard), et/ou si la Commission des jeux de hasard appliquait effectivement (quod non) les dispositions de la nouvelle loi (plus particulièrement l'article 37, alinéa 5, de la loi sur les jeux de hasard) ».

12. Ainsi qu'il ressortira ci-après de l'appréciation du premier moyen, la lettre attaquée contient une décision de la Commission des jeux de hasard qui sursoit à une action en justice adéquate à l'encontre des licences dites dormantes – il s'agit de licences octroyées qui grèvent le quota légal sans exploitation effective de l'établissement de jeux de hasard autorisé en contrepartie – alors que selon la loi modifiée sur les jeux de hasard, de telles licences inactives ne peuvent plus être autorisées à partir du 1^{er} janvier 2011.

Pareille lettre dépasse le cadre de la simple communication d'une information. Il s'agit d'un acte administratif qui emporte des effets juridiques ou qui à tout le moins fait obstacle à la production d'effets juridiques, plus particulièrement qui empêche qu'une licence de classe B devienne vacante et soit éventuellement attribuée à la partie requérante qui est classée en première position sur la liste d'attente des demandeurs de licences. La décision attaquée cause à cet égard un préjudice direct et immédiat à la partie requérante.

13. La circonstance que la période transitoire que la Commission des jeux de hasard estimait devoir prendre en compte après l'entrée en vigueur de la loi modifiée sur les jeux de hasard, a expiré entre-temps et que le respect de l'obligation d'exploitation pourrait bien être obtenu à présent, n'entraîne pas l'extinction de l'intérêt de la partie requérante. On ne peut davantage se rallier à la thèse des parties défenderesses lorsqu'elles soulèvent que la partie requérante ne peut tirer aucun avantage de l'annulation de la décision attaquée au motif qu'il a été mis fin à la pratique de la liste d'attente.

Aux termes de l'article 6, alinéa 2, de la loi sur les jeux de hasard, le Roi détermine la manière dont une licence vacante est annoncée, le mode et le

délai d'introduction de la demande ainsi que les critères qui visent à fixer l'ordre de priorité et qui doivent porter au moins sur la localisation de l'établissement et le mode d'opération de l'exploitation. À ce jour, le Roi n'a pas pourvu à l'exécution de la disposition précitée.

L'absence d'un arrêté royal portant exécution de l'article 6, alinéa 2, de la loi sur les jeux de hasard, ne peut empêcher qu'à l'heure actuelle, des licences pour l'exploitation d'établissements de jeux de hasard de classe II deviennent vacantes. En effet, les conditions légales pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B (articles 36 et 37 de la loi sur les jeux de hasard) s'appliquent sans restrictions. Le point de vue selon lequel il y aurait lieu d'admettre que ces licences devenues vacantes ne peuvent pas être attribuées à d'autres exploitants aussi longtemps que le Roi n'a pas pourvu aux modalités d'exécution visées à l'article 6, alinéa 2, de la loi sur les jeux de hasard, impliquerait que l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux de hasard, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, est reportée à une durée indéterminée. L'article 61 de la loi précitée dispose toutefois que ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2011 au plus tard. Par ailleurs, il y a lieu de souligner, plus particulièrement en ce qui concerne l'article 6, alinéa 2, modifié, de la loi sur les jeux de hasard, que le législateur n'a pas choisi de faire entrer cette disposition en vigueur à une date postérieure au 1^{er} janvier 2011, fixée par le Roi.

Le rétablissement de la légalité à conférer dans le cadre d'un arrêté d'annulation n'exclut dès lors pas que la Commission des jeux de hasard, afin de maintenir opérationnelles les dispositions de la loi sur les jeux de hasard qui ne nécessitent pas une plus ample mise en œuvre, continue de recourir à la pratique usuelle de la liste d'attente, en attendant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal visé à l'article 6, alinéa 2, de la loi sur les jeux de hasard. Attendu que la partie requérante occupe présentement la première place sur la liste d'attente pour les demandes de licences de classe B, elle peut effectivement tirer avantage de l'annulation demandée, étant donné qu'en tant que première sur la liste, elle entrera en ligne de

compte pour l'attribution d'une licence disponible dans la classe correspondante.

14. Le placement sur la liste d'attente, qui a pour objet d'établir un classement pour l'attribution des licences qui deviennent disponibles parmi le nombre maximum légal autorisé de 180, ne confère toutefois aucun droit à l'obtention de la licence. Lors de l'examen de la demande de la partie requérante, il faudra encore toujours apprécier si celle-ci satisfait aux conditions énoncées dans la loi sur les jeux de hasard. Dans le cadre de la présente instance, il ne peut dès lors pas être constaté que la Commission des jeux de hasard a méconnu une obligation juridique d'octroyer la licence demandée qui lui incombe.

15. Par conséquent, le recours n'est pas recevable dans la mesure où il demande l'annulation du refus de la Commission des jeux de hasard d'octroyer « avec effet immédiat » la licence de classe B demandée.

Les exceptions sont rejetées pour le surplus.

VI. Examen des moyens

Premier moyen

Point de vue des parties

16. La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 37, point 5, de la loi sur les jeux de hasard, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, qui dispose que pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit exploiter effectivement, au sens de l'article 2, 2°, de cette loi, les jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard pour lesquels une licence a été octroyée. Se référant à l'exposé des motifs de la loi du 10 janvier 2010, la partie requérante constate qu'à partir du 1^{er} janvier 2011, il était urgent de s'attaquer au problème des licences dormantes. La Commission des jeux de hasard serait liée à

cet égard par une obligation de résultats qu'elle ne respecte pas.

17. Les parties défenderesses infèrent de l'exposé des motifs de la loi du 10 janvier 2010 que la politique de la Commission des jeux de hasard en matière de licences dormantes a été confirmée par le législateur, que l'intention était d'imposer l'obligation d'exploiter effectivement la licence dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, mais qu'il ne peut pas être déduit de ce qui précède qu'il fallait procéder directement au retrait des licences dormantes et que la Commission des jeux de hasard dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Les parties défenderesses contestent qu'aux termes de l'exposé des motifs, il est urgent de s'attaquer au problème des licences dormantes. Le point de vue adopté par la Commission des jeux de hasard dans sa lettre du 27 janvier 2011 et ses courriers ultérieurs n'est manifestement pas déraisonnable, étant donné que l'obligation d'exploitation d'un établissement de jeux de hasard n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2011. Selon les parties défenderesses, il n'est pas déraisonnable de respecter un délai de six mois de non-exploitation avant d'instaurer une procédure de sanction, d'autant qu'il s'agit d'une situation transitoire et que la Commission des jeux de hasard doit contrôler 180 licences. Par ailleurs, ainsi qu'il est énoncé dans le mémoire en réponse, la Commission des jeux de hasard n'est pas restée inactive, étant donné qu'elle a approuvé, le 8 juin 2011, une note qui signale que deux licences dormantes entrent en ligne de compte pour une procédure de sanction. Les parties défenderesses concluent qu'au 27 janvier 2011, il ne pouvait être question d'une violation de l'article 37, point 5, de la loi sur les jeux de hasard, l'obligation d'exploitation n'étant entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2011.

18. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante souligne que les établissements de jeux de hasard doivent être en exploitation effective à partir du 1^{er} janvier 2011 et que s'il n'est pas satisfait à cette condition, la licence doit être rendue en faveur des demandeurs inscrits sur la liste d'attente. Selon la partie requérante, il est manifestement déraisonnable qu'une procédure de sanction ne soit instaurée qu'après six mois de non-exploitation à partir de l'entrée en vigueur de la loi. La partie requérante observe à cet égard que la période de transition avait

déjà été annoncée dans le rapport annuel 2009 et que la Commission des jeux de hasard ne devait contrôler qu'un nombre limité de titulaires de licence. Selon la partie requérante, le fait d'accorder encore un délai supplémentaire de six mois pour se mettre en règle après l'entrée en vigueur de la loi excède les limites du raisonnable.

19. Dans leur dernier mémoire, les parties défenderesses font valoir en premier lieu que la partie requérante n'a plus d'intérêt au moyen étant donné que la période de transition critiquée a expiré dans l'intervalle et ne produit plus aucun effet. Sur le fond, elles soulignent le pouvoir de contrôle marginal du Conseil d'État, le pouvoir discrétionnaire particulièrement étendu de la Commission des jeux de hasard sur le plan du contrôle de l'obligation d'exploitation des établissements de jeux de hasard, le caractère raisonnable d'une période de transition de six mois et le caractère juridiquement contestable de la thèse selon laquelle un titulaire de licences pouvait immédiatement être sanctionné dès l'entrée en vigueur de l'obligation d'exploitation.

Appréciation

20. Il se déduit du rejet de l'exception d'irrecevabilité en ce sens que l'intérêt de la partie requérante au présent moyen est admis.

21. L'article 37, point 5, de la loi sur les jeux de hasard, inséré par l'article 18, 2°, de la loi du 10 janvier 2010, dispose que pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit exploiter effectivement, au sens de l'article 2, 2°, de la présente loi, les jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard pour lesquels une licence a été octroyée.

L'instauration de l'obligation d'exploitation a été précisée comme suit lors des travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 (Doc. parl., Chambre 2008-2009, n° 1992/1, pp. 30-31):

« Comme la version initiale de la loi de 1999 ne prévoit pas de disposition établissant que le titulaire d'une licence doit continuer à satisfaire aux conditions d'octroi pendant la durée de sa licence, la première phrase de l'article 32 doit être complétée.

L'article 32 de la loi sur les jeux de hasard est en outre complété par un point 5 d'une grande importance stipulant que la Commission des jeux de hasard essaie de tenir compte du problème des sociétés «dormantes».

L'exploitation « effective » de l'établissement de jeux de hasard sera reprise comme condition supplémentaire pour la conservation de la licence.

Conformément à l'article 29 de la loi sur les jeux de hasard, le nombre d'établissements de jeux de hasard de classe I autorisés est limité à 9. Pour les établissements de jeux de hasard de classe II, ce nombre est limité à 180 salles de jeux automatiques. Toutefois, cette réglementation présente en même temps un effet négatif. Depuis quelque temps, ces endroits sont saturés et aucun nouvel établissement de jeux de hasard ne peut être autorisé. Quand le titulaire d'une licence ferme ses portes pour cette raison ou pour une autre, il préférera, à présent, continuer à payer ses contributions et, de cette manière, conserver sa licence plutôt que de rendre la licence et ainsi risquer de se retrouver sur une liste d'attente pour la demande d'une nouvelle licence. La loi actuelle permet, en effet, qu'un établissement de jeux de hasard soit maintenu en état sans qu'une exploitation effective et efficace ne soit exigée. Bien que ce problème se manifeste surtout dans les établissements de jeux de hasard de classe II, il est opportun d'introduire cette condition supplémentaire pour tous les établissements de jeux de hasard pour lesquels un quota a été prévu. Cette condition permet d'assurer la conduite d'une politique cohérente.

L'ajout du mot « effective » impliquera l'exploitation effective de l'établissement de jeux de hasard, ce qui permettra aux établissements dormants de faire de la place pour de nouveaux titulaires d'une licence qui se trouvent momentanément sur une liste d'attente.

Pour éviter que la loi ne soit contournée, par l'exploitation d'un seul appareil par exemple, la Commission des jeux de hasard se prononcera de manière discrétionnaire sur la réalité de l'exploitation « effective ». Les prévisions économiques peuvent, à cet égard, former un critère objectif. Lors de l'exécution de travaux de transformation ou de réfection, il sera également tenu compte du délai général raisonnable ».

22. L'entrée en vigueur des dispositions modifiées de la loi sur les jeux de hasard a été reportée au 1^{er} janvier 2011 (article 61 de la loi du 10 janvier 2010), sous réserve du pouvoir attribué au Roi de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure pour chacune des dispositions de la loi. La volonté du législateur de donner aux divers acteurs concernés, dont la Commission des jeux de hasard, le temps nécessaire à la préparation de cette exécution se dégage de la genèse de l'article 61 précité (Doc. parl., Chambre, 2008-2009, n° 1992/3, pp. 21-22).

23. La décision attaquée porte que « la Commission des jeux de hasard prendra les mesures nécessaires à l'encontre des licences dormantes » et qu'à cette fin, « après un examen approfondi, [elle] instaurera une procédure de sanction à l'encontre des titulaires de licence ». La partie requérante en déduit à juste titre que la Commission des jeux de hasard ne souhaitait pas agir à l'encontre des licences dormantes immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010. Dans une lettre ultérieure du 17 février 2011, la Commission des jeux de hasard a par ailleurs confirmé qu'une « non-exploitation pendant 6 mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi » est considérée comme une licence dormante. L'intention de la Commission des jeux de hasard de ne pas agir avant les 6 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010 par une procédure de sanction à l'encontre des titulaires de licence qui ne justifient pas d'une activité effective, ressort également indéniablement de plusieurs courriers ultérieurs – plus précisément des lettres des 2 mai et 25 juillet 2011. En adoptant pareil calendrier, la Commission des jeux de hasard estime pouvoir offrir aux titulaires de licence existants un délai raisonnable pour se conformer à l'obligation d'exploitation nouvellement instaurée.

Comme il a déjà été indiqué ci-dessus, le législateur a reporté au 1^{er} janvier 2011 l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010, précisément pour que tous les intéressés, dont la Commission des jeux de hasard, puissent être en mesure de garantir effectivement la mise en œuvre de la loi à la date de l'entrée en vigueur reportée. La loi du 10 janvier 2010 ne comporte pas de dispositions transitoires supplémentaires pour l'obligation, imposée à l'article 37, point 5, de la loi sur les jeux de hasard, d'exploiter effectivement l'établissement de jeux de hasard pour lequel une licence a été octroyée. Par conséquent, cette obligation était directement applicable au 1^{er} janvier 2011, sans qu'il faille tenir compte d'un délai de grâce afin de donner encore la possibilité aux titulaires de licence concernés d'entamer une exploitation effective dans un « délai raisonnable ».

La Commission des jeux de hasard ne peut davantage soutenir de manière crédible qu'un délai supplémentaire de six mois était requis pour contrôler

sur le terrain si chacune des 180 licences délivrées faisait l'objet d'une exploitation effective. En effet, on peut déjà lire dans son rapport annuel 2009: « La cellule de contrôle de la Commission des jeux de hasard a à nouveau constaté courant 2009 l'existence de plusieurs licences « dormantes » en Belgique, lesquelles ne sont pas réellement exploitées. Ces licences devront être activées à court terme après l'entrée en vigueur de cet article pour que le titulaire de la licence évite toute sanction administrative ». Par conséquent, la Commission des jeux de hasard avait déjà un aperçu suffisant des licences dites dormantes, avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010. Dans une lettre du 10 janvier 2011, la Commission des jeux de hasard a confirmé, au demeurant, avoir connaissance du fait que la licence autorisée B12848 ne faisait pas l'objet d'une exploitation effective.

24. La seconde partie défenderesse se prévaut à tort de son pouvoir discrétionnaire. Le pouvoir discrétionnaire évoqué lors des travaux parlementaires de la loi du 10 janvier 2010 porte de manière spécifique sur l'appréciation de l'obligation d'exploitation dans certains cas concrets, par exemple lorsque l'exploitation est temporairement interrompue à la suite de travaux de rénovation ou de réparation. Par contre, ce pouvoir n'autorise pas la Commission des jeux de hasard à reporter, à sa propre convenance et de manière générale, l'obligation impérative d'exploiter à partir du 1^{er} janvier 2011.

25. Par conséquent, la décision attaquée viole l'article 37, point 5, de la loi sur les jeux de hasard, en ce qu'il est décidé de n'agir qu'après une période transitoire à l'encontre des titulaires d'une licence de classe B qui n'est pas exploitée définitivement.

Le moyen est fondé.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État annule la décision de la Commission des jeux de hasard du 27 janvier 2011, en ce que celle-ci implique le refus, lors de l'entrée en

vigueur de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, de prendre immédiatement des mesures à l'encontre des titulaires de licence qui ne satisfont pas à l'obligation d'exploitation, prescrite par l'article 37, point 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.

2. Le Conseil d'État rejette le recours pour le surplus.

3. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la première partie défenderesse.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, à l'audience publique du vingt-huit juin deux mille douze, par le Conseil d'État, VIIe chambre, composée de:

Luc Hellin,	président de chambre,
Eric Brewaeys,	conseiller d'État,
Peter Sourbron,	conseiller d'État,
assistés de	
Elisabeth Impens,	greffier.

Le greffier

Le président

Elisabeth Impens

Luc Hellin

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.