

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.602 du 26 janvier 2023

A. 228.062/XI-22.545

En cause : **la société anonyme DERBY,**
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard, 40
1040 Bruxelles,

contre :

la Commission des Jeux de Hasard,
ayant élu domicile chez
M^{es} Dirk VAN HEUVEN et
Leandra DECUYPER, avocats,
Cogels Osylei 61
2600 Anvers,

Partie intervenante :

la société anonyme ROCOLUC,
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS
et Maxime VANDERSTRAETEN, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 mai 2019, la société anonyme Derby demande de l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard, de date inconnue (prise entre le 28 novembre 2018 et le 28 janvier 2019), accordant une licence numérotée B3892 à la S.A. Rocoluc en vue d'exploiter des jeux de hasard de Classe II à l'adresse "Avenue Fraiteur, 28, 1050 Bruxelles", valant, dès lors, décision implicite de retrait de la décision accordant une licence numérotée B3892 à la S.A. Rocoluc en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II à l'adresse "Avenue des saisons 92C, 1050 Bruxelles" (premier acte attaqué) » et de « la licence B3892 notifiée par la Commission des jeux de hasard à la SA Rocoluc, dans sa version notifiée à la SA Rocoluc par courrier du 28 janvier 2019, découlant du premier acte attaqué, mais mentionnant une date de reconnaissance au 2 mars 2011 (second acte attaqué [...]) ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 3 juillet 2019, la société anonyme Rocoluc demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 1^{er} août 2019 a accueilli provisoirement la requête en intervention introduite par la société anonyme Rocoluc.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 décembre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 16 janvier 2023.

Le 9 janvier 2023, l'affaire a été remise à l'audience du 23 janvier 2023.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Margot Luyckx, *loco* M^{es} Dirk Van heuven et Leandra Decuyper, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, Premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

La requérante exploite des établissements de jeux de hasard de classe IV.

Par une convention du 8 février 2002, la Commune d'Ixelles a autorisé la partie intervenante à exploiter un établissement de jeux de hasard de classe II au 28 de l'avenue Arnaud Fraiteur à Ixelles sous la dénomination « Bridge ». Cette convention a été transmise à la partie adverse qui, le 3 avril 2002, a décidé de délivrer une licence B à la partie intervenante (licence B3892). Cette décision mentionne que l'établissement est situé avenue Arnaud Fraiteur, 28 à Ixelles.

Par un courrier daté du 14 juillet 2010, la partie intervenante a demandé le renouvellement de cette licence B3892. La nouvelle convention conclue avec la Commune d'Ixelles indique que cette dernière autorise la partie intervenante à exploiter un établissement de jeux de hasard de classe II au 28 de l'avenue Arnaud Fraiteur à Ixelles sous la dénomination « Bridge ».

Le 2 mars 2011, la partie adverse a décidé de renouveler, à partir du 3 mars 2011, la licence B3892 de la partie intervenante. Cette décision mentionne, toutefois, que l'établissement est exploité « avenue des Saisons 92A à 1050 Bruxelles ». Cette adresse figure également sur la licence délivrée. La liste des licences B publiée par la partie adverse mentionne, le 4 juin 2015, l'adresse « avenue des Saisons 92A à 1050 Bruxelles » comme lieu d'exploitation. Celle du 9 mars 2016 mentionne, par contre, l'adresse « avenue Arnaud Fraiteur 28 à 1050 Bruxelles ».

La partie intervenante a indiqué, à la partie adverse, que, dans le cadre de sa licence supplémentaire B+, il y avait une erreur dans l'adresse de l'exploitation de l'établissement physique sur la liste des licences B+ et demandé que celle-ci soit corrigée. Elle a également demandé que l'adresse soit corrigée dans sa licence B.

Par un courrier daté du 28 janvier 2019, la partie adverse a transmis à la partie intervenante la licence modifiée. Cette licence mentionne comme adresse d'exploitation le 28 avenue Fraiteur à 1050 Ixelles. Il s'agit du second acte attaqué. La partie requérante indique que le premier acte attaqué est « la décision de la Commission des jeux de hasard, de date inconnue (prise entre le 28 novembre 2018 et le 28 janvier 2019), accordant une licence numérotée B3892 à la S.A. Rocoluc en vue d'exploiter des jeux de hasard de Classe II à l'adresse "Avenue Fraiteur, 28, 1050 Bruxelles", valant, dès lors, décision implicite de retrait de la décision accordant une licence numérotée B3892 à la S.A. Rocoluc en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II à l'adresse "Avenue des saisons 92C, 1050 Bruxelles" ».

IV. Recevabilité *ratione materiae*

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie requérante

La requérante explique que les actes attaqués sont des actes définitifs qui causent grief, qu'ils favorisent illégalement une société concurrente et que le recours est donc recevable *ratione materiae*.

Elle explique qu'il ne s'agit pas de la rectification d'une simple erreur matérielle, car le changement d'adresse s'est opéré sans les modalités de publicité et de motivation inhérentes à une rectification purement matérielle. Elle souligne que l'absence de motivation quant à la modification effectuée ne permet pas de comprendre s'il s'agit d'une rectification purement matérielle ou d'un changement d'adresse, soit une modification d'un élément substantiel et que cette absence de motivation « rend le recours digne d'intérêt et, partant, recevable ».

Elle se réfère à un arrêt du Conseil d'État n° 214.391 du 1^{er} juillet 2011 et estime que comme dans cette espèce, il existe deux décisions contradictoires, à savoir deux licences B3892, datées du même jour, soit le 2 mars 2011, mais indiquant des adresses d'exploitation différentes. Elle en déduit qu'il ne s'agissait pas de la rectification d'une erreur purement matérielle, mais d'une modification ayant pour objet et effet de changer l'adresse d'exploitation.

Elle relève que l'acte attaqué ne précise d'aucune manière qu'il constitue la rectification d'un acte antérieur et qu'il « donne l'apparence – suspecte – d'avoir été pris en date du 2 mars 2011, alors même qu'il a été adopté en 2018 ou 2019 ». Elle note que s'il « avait vocation à constituer un *erratum* (c'est-à-dire une rectification d'erreur matérielle), cet acte n'aurait pas manqué d'explicitier, outre sa date réelle d'adoption (2018 ou 2019), le fait que la première décision était entachée d'une erreur matérielle et que celle-ci devait être rectifiée ». Elle soutient qu'au contraire, l'acte attaqué « tente de modifier, avec effet rétroactif, la décision initiale », mais que son auteur « n'a eu, à aucun moment, [...] l'intention de rectifier une erreur matérielle ».

Elle constate ensuite que la décision initiale était parfaitement valable à l'égard des tiers et que rien ne permet de présumer que l'adresse d'exploitation mentionnée est différente de celle qui aurait été demandée initialement de telle sorte que les tiers « ont donc pu légitimement considérer que l'autorisation concernait l'adresse Avenue des saisons, 92 ». Elle considère que c'est à l'égard des tiers qu'il

faut apprécier si un acte administratif constitue une rectification d'erreur matérielle « puisque ce sont ces tiers qui sont lésés par la prétendue rectification ». Elle avance qu'en l'espèce, la « rectification » a « concrètement, causé grief à des tiers : un acte permettant l'exploitation d'un établissement sur une toute autre adresse s'est substituée à un premier acte présentant toutes les apparences de la légalité » et observe qu'un « riverain de l'Avenue Fraiteur, par exemple, ne peut envisager un instant que l'acte permettant l'exploitation d'un établissement Avenue des Saisons (ce qui ne le concerne nullement) soit remplacé par un nouvel acte, permettant l'exploitation d'un établissement dans son voisinage immédiat » et que rien « ne permettait de supposer, dans la décision initiale, qu'il avait intérêt à introduire un recours contre l'acte initial, qui ne lui causait nullement grief ».

Elle rappelle enfin que « la délibération de la Commission des jeux de hasard accordant une licence de classe II doit vérifier que la situation géographique de l'établissement est adéquate, par rapport à son éventuelle proximité avec des établissements scolaires, hospitaliers [...], ... », que « la localisation géographique a donc son importance, pour [l']appréciation [de] l'adéquation de cette localisation avec les exigences fixées par la loi sur les jeux de hasard » et que cette adresse « n'est donc pas un détail : elle doit être examinée et délibérée par la Commission ». Elle estime qu'il ne s'agit donc pas « de la rectification d'une erreur matérielle comme pourrait l'être, par exemple, un erreur dans la date de début de l'exploitation ou même dans l'adresse du siège social mais non d'exploitation (qui ne doit pas être apprécié par la Commission des jeux de hasard dans le cadre de sa délibération) » et que « les actes attaqués ne donnent aucune garantie aux tiers quant au fait que la Commission a bien pris en compte, dans sa délibération, de la localisation géographique visée dans l'acte attaqué ».

Elle en conclut que son recours est recevable.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse expose qu'il n'y a pas d'acte juridique susceptible d'annulation puisque la correction d'une simple erreur matérielle ne peut être considérée comme étant un acte juridique susceptible d'annulation.

Elle estime que l'argumentation de la partie requérante constitue en réalité une critique de la motivation de l'acte attaqué, et de ce fait, a trait au fond du dossier et ne justifie pas la recevabilité du recours qu'il convient d'examiner avant le fondement. Elle souligne également que « même à considérer que la motivation de l'acte attaqué ne permettrait pas de comprendre s'il s'agit d'une rectification purement

matérielle ou d'un changement d'adresse — *quod non* -, il y a lieu de constater qu'il découle du mémoire en intervention que la sa Rocoluc n'exploite et ne souhaite exploiter son établissement de jeux de hasard qu'à l'adresse 28 Avenue Fraiteur, 1050 Bruxelles ». Elle en déduit que « même si la partie requérante disposait d'un intérêt à invoquer ce moyen en mai 2019, elle a depuis lors perdu cet intérêt puisqu'il est maintenant clair qu'il s'agissait d'une rectification purement matérielle et non d'un changement d'adresse d'exploitation ». Elle reproche à la partie requérante de ne pas avoir égard à l'intégralité de la jurisprudence qu'elle invoque alors que cet arrêt indique qu'il faut avoir égard au dossier administratif pour comprendre l'existence d'un *erratum*. Elle note qu'en l'espèce, le dossier administratif permet de comprendre pourquoi la correction a été effectuée. S'agissant des griefs causés aux tiers, elle expose que la requérante n'a pas intérêt à invoquer l'exemple d'un riverain dès lors qu'elle n'est pas elle-même un riverain de l'Avenue Fraiteur, ni même plus généralement, du quartier considéré, mais qu'en outre « l'acte attaqué ne cause en aucun cas grief additionnel aux riverains de l'Avenue Fraiteur, puisque la sa [Rocoluc] exploite l'établissement de jeux de hasard sis 28 Avenue Fraiteur depuis 2002 » et que l'acte attaqué « ne vient pas modifier cette situation ». Elle souligne qu'il est indubitable qu'elle « a bel et bien pris en considération, dans sa délibération, la localisation géographique de l'établissement sis 28 Avenue Fraiteur à 1050 Bruxelles » et que « comme l'acte attaqué consiste en un renouvellement de la licence du 3 avril 2002, c'est bien l'adresse y reprise (28 Avenue Fraiteur, 1050 Bruxelles) qui a été prise en compte pour l'application de l'article 36, 4° de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ».

C. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante estime que le recours doit être compris comme portant sur la correction d'une erreur purement matérielle. Elle souligne qu'elle a toujours exploité son établissement avenue Fraiteur, que la convention conclue avec la Commune d'Ixelles - comme son renouvellement le 25 octobre 2010 - concerne cette adresse, que la décision d'octroi de la licence en 2002 mentionne l'avenue Fraiteur, que la délibération de la Commission des jeux de hasard du 2 mars 2011 fait expressément référence à cette convention renouvelée et au fait qu'elle détermine le lieu d'exploitation, que la liste officielle des licences B mentionne correctement l'avenue Fraiteur depuis en tous cas le 9 mars 2016 et que « les services de la partie adverse ont apparemment établi une version corrigée de la licence sans nouvelle délibération de la Commission, ce qui démontre qu'il s'agit uniquement de corriger une erreur matérielle manifeste ».

Elle fait valoir que le Conseil d'État est compétent pour connaître des recours en annulation dirigés contre des actes juridiques unilatéraux émanant d'une autorité administrative, mais qu'un recours tendant à l'annulation non d'un acte juridique, mais d'une opération matérielle est irrecevable.

Elle observe qu'il ressort du dossier administratif et de la réalité des faits qu'elle n'a jamais exploité, ni voulu exploiter d'établissement de jeux de hasard avenue des Saisons, et que la partie adverse n'a quant à elle jamais eu l'intention d'autoriser une exploitation à cette adresse. Elle en déduit que l'acte attaqué procède à la rectification d'une erreur matérielle et ne cause pas grief à la partie requérante.

Elle considère qu'il ressort de la jurisprudence que ce sont les circonstances de l'espèce qui doivent permettre d'apprécier, au cas par cas, s'il est question de la rectification d'une erreur matérielle ou non et qu'en l'espèce, les pièces du dossier permettent de comprendre les raisons de la simple rectification de l'*instrumentum* de la licence et d'établir que la licence corrigée ne peut être qu'une simple rectification d'erreur matérielle.

IV.2. Appréciation

Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, en application de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

L'autorité administrative commet une erreur matérielle dans un acte lorsqu'elle y porte une mention qui ne correspond manifestement pas à ce qu'elle entendait y indiquer. La réalité de l'erreur ne prête pas à discussion et sa rectification ne modifie pas la portée et le contenu de l'acte administratif tel qu'il a été voulu par l'autorité. La rectification d'une erreur matérielle ne modifie donc pas l'ordonnancement juridique et ne constitue, dès lors, pas un acte attaquant devant le Conseil d'État.

En l'espèce, il ressort des pièces déposées par les parties et du dossier administratif que la licence initiale a été délivrée, le 3 avril 2002, pour l'exploitation d'un établissement situé avenue Arnaud Fraiteur, 28 à 1050 Bruxelles, que la demande sur laquelle la partie adverse a statué le 2 mars 2011 concernait un renouvellement de cette licence initiale et que la convention conclue avec la Commune d'Ixelles, sur laquelle la Commission des jeux de hasard s'est prononcée lors de l'examen de cette demande de renouvellement, concernait bien l'exploitation

d'un établissement de jeux de hasard de classe II au 28 de l'avenue Arnaud Fraiteur à Ixelles sous la dénomination « Bridge », soit le même établissement que celui pour lequel la licence initiale avait été délivrée le 3 avril 2002.

L'intention de la Commission des jeux de hasard était donc clairement, lors du renouvellement de la licence B3892 le 2 mars 2011, de permettre à la partie intervenante de continuer l'exploitation de l'établissement situé au 28 de l'avenue Arnaud Fraiteur à Ixelles. La mention de l'adresse de son siège social comme lieu d'exploitation constitue à l'évidence une erreur matérielle commise par la Commission des jeux de hasard. Cette erreur est claire et évidente, en ce compris pour les tiers comme les riverains de l'avenue Arnaud Fraiteur qui ne pouvaient pas ne pas comprendre que le renouvellement de la licence - dont le numéro doit, par ailleurs, être affiché à l'entrée de chaque salle de jeux - concernait le même établissement que celui autorisé par la licence initiale.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, il n'y a, dès lors, pas deux décisions contradictoires du 2 mars 2011 autorisant une exploitation à deux endroits différents, mais bien une mise en conformité, en janvier 2019, de la licence délivrée avec ce qu'a indubitablement voulu faire la partie adverse le 2 mars 2011, à savoir délivrer une licence permettant la poursuite de l'exploitation de l'établissement situé avenue Arnaud Fraiteur. Il ne s'agit pas davantage d'un changement, avec effet rétroactif, de l'adresse d'exploitation par rapport à celle autorisée le 2 mars 2011.

La correction de l'erreur matérielle dans l'adresse de l'établissement exploité ne modifie, dès lors, pas l'ordonnancement juridique. Le recours est, en conséquence, irrecevable.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante, à l'exception des dépens liés à l'introduction de la requête en intervention qui doivent être supportés par la partie intervenante.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Rocoluc est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 26 janvier 2023 par :

Nathalie Van Laer,
Raphaël Born,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau,

Nathalie Van Laer