

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.246 du 25 juin 2024

A. 235.950/XI-23.942

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

contre :

**la COMMISSION DES JEUX DE HASARD**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe LEVERT, avocat,  
avenue de Fré 229  
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société anonyme ROCOLUC**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> François TULKENS et  
Lola MALLUQUIN, avocats,  
boulevard de l'Empereur 3  
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 25 mars 2022, la partie requérante demande l'annulation de :

- « – la décision de la Commission des jeux de hasard, du 12 janvier 2022, retirant sa décision du 19 février 2020 et accordant le renouvellement de la licence numérotée B3892 à la société anonyme Rocoluc en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II à l'adresse "Avenue Fraiteur, 28, 1050 Bruxelles" ;
- la décision de la Commission des jeux de hasard, du 12 janvier 2022, retirant sa décision du 19 février 2020 et accordant le renouvellement de la licence

numérotée B+3892 à la société anonyme Rocoluc en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II par le biais des moyens de l'information ;

– la licence B3892 de classe II accordée par la Commission des jeux de hasard à la société anonyme Rocoluc, datée du 12 janvier 2022 ;

– la licence supplémentaire B+3892 de classe B accordée par la Commission des jeux de hasard à la société anonyme Rocoluc, datée du 12 janvier 2022. »

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 4 mai 2022, la société anonyme Rocoluc demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 23 mai 2022 a accueilli provisoirement sa requête.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Eric 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 24 avril 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 3 juin 2024.

M<sup>me</sup> Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>es</sup> Pierre Joassart et Julie Paternostre, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>es</sup> François Tulkens et Lola Malluquin, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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 partie requérante est active dans le secteur des jeux de hasard. Elle se prévaut de plusieurs licences lui permettant d'exercer ses activités tant dans des établissements physiques que par le biais d'instruments de la société de l'information. Elle déclare disposer de licences F1 et F1+ ainsi que d'une licence F2.

La partie intervenante est également active dans le secteur des jeux de hasard. Elle expose qu'elle exploite depuis 1997 une salle de jeux automatiques à Ixelles, et que conformément à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, qui a soumis l'exploitation de jeux à l'obtention d'une licence préalable, elle a sollicité et obtenu, dans les délais requis, une licence B portant le numéro B3892, laquelle lui a été octroyée pour la première fois le 3 avril 2002, pour être renouvelée une première fois le 2 mars 2011. Elle déclare détenir également une licence supplémentaire B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II en ligne. Cette licence lui a été octroyée pour la première fois le 9 mai 2012.

Les décisions de la partie adverse du 19 février 2020 de renouveler la licence B3892 et la licence B+3892 précitées, ainsi que les licences B3892 et B+3892 en tant que telles, ont fait l'objet d'un recours introduit par la partie requérante et enrôlé sous le numéro A. 230.856/XI-23.002. Par un arrêt n° 260.245 du 25 juin 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.245), le Conseil d'État a notamment déclaré ce recours irrecevable en tant qu'il était dirigé contre les licences comme telles, et constaté qu'il n'y avait plus lieu à statuer à l'égard des décisions de la partie adverse du 19 février 2020 de renouveler la licence B3892 et la licence B+3892, en raison de leur retrait.

Le 12 janvier 2022, la partie adverse prend deux décisions. La première consiste à retirer sa décision du 19 février 2020 de renouveler la licence B3892, à déclarer la demande de renouvellement du 23 juillet 2019 recevable et fondée et à renouveler la licence de classe B au bénéfice de la partie intervenante en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II à l'adresse « avenue Fraiteur, 28, à 1050 Ixelles ». Elle est valable jusqu'au 28 février 2029. La seconde décision de la partie adverse consiste à retirer sa décision du 19 février 2020 de renouveler la licence

B+3892 octroyée à la partie intervenante et à lui octroyer le renouvellement de cette licence en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II par le biais des instruments de la société de l'information.

Les deux décisions précitées du 12 janvier 2022 constituent les deux premiers actes attaqués. Les nouvelles licences B3892 et B+3892 constituent les troisième et quatrième actes attaqués. La partie requérante déclare en avoir pris connaissance le 24 janvier 2022, à la réception sur la plateforme électronique du Conseil d'État du courrier de la partie intervenante daté du 20 janvier 2022 communiquant ces nouvelles décisions dans le cadre de la procédure A. 230.856/XI-23.002.

#### *IV. Intervention*

Il y a lieu d'accueillir définitivement la requête en intervention introduite par la société anonyme Rocoluc en sa qualité de bénéficiaire des actes attaqués.

#### *V. Recevabilité*

##### *V.1. Intérêt de la partie requérante*

##### *V.1.1. Thèses des parties*

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que les licences dont la partie requérante se prévaut pour justifier son intérêt, renouvelées le 22 janvier 2020, font chacune l'objet d'un recours introduit par la partie intervenante. Selon elles, si ces deux procédures, pendantes sous les numéros A. 230.840/XI-22.999 et A. 230.841/XI-23.000 devaient aboutir à l'annulation de ces licences, la partie requérante ne disposerait plus d'un intérêt au présent recours, puisqu'elle ne serait plus autorisée à exploiter des jeux de hasard.

La partie adverse relève également qu'en termes d'établissements dans le monde réel, la partie requérante n'exploite pas d'établissement en son nom dans un périmètre de voisinage concurrentiel et qu'en toute hypothèse, il ne s'agit pas de jeux qui, dans le monde réel, sont en concurrence. Elle estime que « si la partie requérante peut justifier de son intérêt au recours (...), c'est uniquement dans la mesure où elle querelle en même temps, la licence de classe B+ délivrée à cette même partie ».

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante soutient que les critiques de la partie requérante ne sont pas de nature à lui causer un quelconque préjudice propre et qu'elle a d'ailleurs elle-même soutenu à de multiples reprises que les activités de la partie intervenante ne lui font pas concurrence, dans le cadre de recours introduits par la partie intervenante contre des décisions obtenues par la partie requérante. Elle fait également valoir que la partie requérante n'a jamais contesté les précédentes licences octroyées à la partie intervenante en 2002 et en 2011, ce qui confirme que ses activités ne font pas concurrence à la partie requérante. Elle en conclut que, pour ce seul motif, le recours doit être rejeté. Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que si l'intérêt de la partie requérante devait être reconnu en l'espèce, il devrait l'être également dans le cadre des recours qu'elle a elle-même introduits contre des licences octroyées à la partie requérante.

La partie requérante expose dans son recours et dans son mémoire en réplique qu'elle dispose bien d'un intérêt à contester les licences de la partie intervenante, quand bien même les activités ne correspondent pas à la même classe, puisqu'elles sont des sociétés concurrentes, et que son intérêt à agir ne pourrait d'ailleurs être contesté par la partie intervenante, elle qui a invoqué son propre intérêt à attaquer ses licences de classe IV, notamment dans une autre affaire portée devant le Conseil d'État et ayant donné lieu à l'arrêt n° 247.041 du 12 février 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.247.041). Elle réplique en outre que « [d]issocier, tel que le font les parties adverse et intervenante, les activités des opérateurs de jeux de hasard selon qu'elles soient "en ligne" ou "physiques" est dénué de pertinence au regard de la concurrence entre ces établissements » ; que « [l]es activités "online" ne sont que les accessoires des licences physiques des mêmes classes ; [qu'il] n'est, en effet, pas possible d'obtenir une licence d'exploitation de jeux de hasard via les instruments de la société de l'information sans détenir au préalable une licence physique [et qu'il] n'y a, dès lors, pas lieu de considérer qu'il y aurait une différence, dans le lien de concurrence entre les classes II et IV, suivant qu'il s'agisse d'une activité en ligne ou dans le monde physique ». Selon elle, ce raisonnement pourrait être pertinent dans le cas, qui n'est pas rencontré en l'espèce, d'un opérateur de classe III, qui ne peut développer son activité « en ligne ». La partie requérante ajoute que le fait qu'il y ait une plus grande proximité entre les activités de classes I et II, comparativement aux activités de classes II et IV, n'énervé pas le constat de l'existence d'une concurrence entre les activités de ces différents établissements et donc d'un intérêt à agir. Dans son dernier mémoire, elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État qui reconnaît la concurrence entre les établissements de jeux de hasard de classes I, II et IV. Elle se réfère également à l'arrêt n° 113/2004 de la Cour constitutionnelle (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.113) et à un arrêt n° 242.569 du

9 octobre 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.242.569) où l'exception d'irrecevabilité qui avait été soulevée sur ce point n'a pas été examinée. Elle estime que s'il est admis qu'un établissement de classe II est recevable à agir contre la licence d'un établissement de classe IV, l'inverse doit également être possible. Elle déclare enfin qu'elle exploite effectivement un établissement dans un périmètre restreint, à savoir une agence Ladbroke's située à 500 mètres de l'établissement pour lequel la licence B attaquée a été délivrée.

### V.1.2. *Appréciation*

1. Selon l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C. Const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 [ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109]; C.E.D.H., 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, §§ 42 e.s. [ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506]).

Si l'intérêt à agir est mis en doute, il appartient à la partie requérante de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

2. La partie adverse met en doute l'intérêt à agir de la partie requérante au motif que la partie intervenante a introduit un recours contre les licences dont la partie requérante est bénéficiaire.

Toutefois, tant qu'elles ne sont pas annulées ou expirées, la partie requérante peut se prévaloir de ses licences pour démontrer son intérêt à agir, eu égard à la présomption de légalité qui s'attache à ces actes administratifs.

3. La partie intervenante met également en doute l'intérêt de la partie requérante à obtenir l'annulation des actes attaqués au motif qu'elle n'exerce pas d'activités dans le monde réel qui seraient en concurrence avec les siennes.

Si la partie requérante et la partie intervenante n'exploitent pas des jeux de hasard appartenant aux mêmes classes, ces entreprises sont toutefois actives dans le même secteur économique d'exploitation des jeux de hasard et sont susceptibles de se partager une même clientèle dans le cadre de leurs activités, tant dans le monde réel que virtuel, eu égard au type de licences dont elles sont bénéficiaires. Il s'agit dès lors de sociétés concurrentes.

Dans sa requête en annulation, la partie requérante soutient notamment que le premier acte attaqué autorise l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard au mépris des règles qui interdiraient l'exploitation cumulée de deux licences dans un même bâtiment, et de celles qui interdisent la proximité d'un tel établissement avec des lieux sensibles énumérés à 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. Dans son dernier mémoire, elle précise, sans être contredite, qu'elle exploite bien une agence de paris dans un rayon de 500 mètres de l'établissement que la partie intervenante est autorisée à exploiter en vertu du premier acte attaqué. Enfin, elle fait valoir dans la seconde branche de chacun de ses moyens, qu'en application de l'article 43/8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999, précitée, seuls les titulaires d'une licence de classe B peuvent disposer d'une licence supplémentaire de classe B+, de sorte que l'annulation de la licence B devrait emporter l'annulation de la licence B+.

Si le Conseil d'État n'est pas « le juge des pratiques commerciales déloyales », il est en revanche compétent pour annuler les actes administratifs méconnaissant la légalité objective et qui causent grief à un requérant, notamment en favorisant illégalement un de ses concurrents.

En l'espèce, la question de savoir si les actes attaqués favorisent illégalement une société concurrente de la partie requérante, et si cette dernière dispose de l'intérêt requis, est liée à l'examen du fondement du recours, relatif à la

légalité de la licence B octroyée à la partie intervenante, et dont la licence B+ est juridiquement dépendante.

*V.2. Recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre les troisième et quatrième actes attaqués*

#### *V.2.1. Thèses de la partie adverse*

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe que la partie requérante attaque, pour chaque licence B et B+ litigieuse, la décision d'octroyer la licence et la licence. Selon elle, en réalité, la décision d'octroyer la licence et la licence se confondent et les licences n'ont pas d'existence juridique distincte des décisions les octroyant. Le recours ne serait donc recevable qu'en ce qu'il a pour objets les premier et deuxième actes attaqués. Elle confirme son point de vue dans son dernière mémoire.

#### *V.2.2. Appréciation*

La partie requérante sollicite l'annulation de quatre actes, étant, pour chaque licence B et B+ litigieuse, d'une part la décision d'octroyer la licence et, d'autre part, la licence en tant que telle.

Les licences B et B+ ne sont que des documents fournis par la partie adverse en exécution de ses décisions de les octroyer à la partie intervenante. De tels actes sont uniquement destinés à démontrer que la partie intervenante bénéficie des premier et deuxième actes attaqués. Seuls ces derniers font grief à la partie requérante.

En tant qu'il est dirigé contre les troisième et quatrième actes attaqués, le recours est irrecevable.

*V.3. Recevabilité du recours en tant qu'il vise, au sein des premier et deuxième acte attaqués, les décisions de la partie adverse de retirer ses décisions du 19 février 2020*

Par l'arrêt n° 260.245 du 25 juin 2024, prononcé dans l'affaire A. 230.856/XI-23.002, le Conseil d'État a constaté que le double retrait consacré par les deux premiers actes attaqués dans la présente affaire devait être considéré comme définitif, considérant qu'en effet, si la partie requérante a introduit le recours en annulation ici à l'examen, et si ce recours vise formellement les décisions précitées

par lesquelles la partie adverse a retiré les licences attaquées et les a renouvelées, les moyens qui y sont développés ne portent en rien sur le retrait des actes auquel il y est procédé.

Dans le cadre de la présente affaire, il y a lieu de constater que le recours est irrecevable en tant qu'il vise, au sein des premier et deuxième actes attaqués, les décisions de la partie adverse de retirer ses décisions du 19 février 2020, à défaut pour la partie requérante de diriger le moindre moyen contre ces retraits et à défaut d'intérêt.

## *VI. Troisième moyen*

### *VI.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête en annulation*

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation 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, spécialement ses articles 36, 37 et 43/8, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que du principe général de droit suivant lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs de fait et de droit exacts et pertinents et doit être exempt de toute erreur manifeste d'appréciation.

Elle expose que l'octroi d'une licence de classe II nécessite d'examiner si le demandeur a veillé à ne pas s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, et de lieux fréquentés par les jeunes, et impose de disposer d'une demande conforme aux dispositions réglementaires. Elle fait valoir, dans une première branche, que la salle de jeux est établie à proximité d'établissements d'enseignement, de lieux fréquentés par des jeunes et d'hôpitaux, « ce que l'acte attaqué ne mentionne nullement ou mentionne de manière erronée, ce qui entraîne un défaut de motivation tant formelle que substantielle de l'acte ». Dans une seconde branche, elle expose que « les exigences de motivation n'ayant pas été respectées, le premier acte attaqué doit être annulé, ce qui entraîne l'annulation du second acte attaqué qui en est l'accessoire ».

La partie requérante développe la première branche de son troisième moyen en faisant notamment valoir que l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999, précitée, prévoit qu'une des conditions d'obtention d'une licence réside dans le fait

de « veiller à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe II à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons » ; que cette contrainte géographique d'interdiction de proximité avec (notamment) des établissements scolaires et des hôpitaux rejoint un des piliers fondamentaux de la loi du 7 mai 1999, à savoir la protection des joueurs ; qu'en effet, éviter que des établissements de jeux de hasard de classe II s'implantent à proximité de lieux fréquentés par des jeunes ou près d'hôpitaux a un effet direct quant à la protection des (potentiels) joueurs ; que « ces lieux de vie rassemblent quantité de personnes qui pourraient être considérées comme des individus “à risque”, et dont la protection nécessite une démarche plus active de la part de l'Etat, soit en raison de leur jeunesse (minorité), soit au motif de leur santé physique ou mentale justifiant leur présence au sein d'un hôpital ». Elle affirme qu'en l'espèce, la salle de jeux autorisée par le premier acte attaqué est située à proximité d'établissements d'enseignement, d'un hôpital ou encore d'endroits fréquentés par des jeunes, que « [l]es décisions du 12 janvier 2022 présentent diverses erreurs tantôt de qualification, tantôt de motivation » et que « [c]es erreurs et lacunes entraînent la violation de l'article 36 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard ».

La partie requérante affirme que, dans sa décision du 12 janvier 2022 relative à la licence B3892, la partie adverse « passe sous silence plusieurs établissements proches, qui sont pourtant spécifiquement identifiés par la loi comme des points d'attention ». Elle procède à l'énumération de huit établissements ou endroits dont elle considère qu'ils auraient dû être pris en considération. Selon elle, cette « lecture sélective » de l'environnement direct de l'établissement de jeux de hasard, « inacceptable à ce stade, est d'autant plus étonnante que la [partie adverse] avait déjà souligné, dans son rapport d'audit du 5 décembre 2001, l'environnement estudiantin de l'établissement ».

La partie requérante identifie ensuite plusieurs mentions qu'elle estime erronées dans le premier acte attaqué. Selon elle, tout d'abord, au contraire de ce qui y est affirmé, l'examen de la protection prévue à l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 est indépendant du caractère densément peuplé et urbain de la zone. Or, si l'examen de proximité prévu par cet article ne peut être réalisé de manière « mathématique », cela signifie, premièrement, que même les établissements situés à plus de 500 mètres peuvent être considérés comme proches et qu'en considérant nécessairement comme « trop loin » tout ce qui se trouve à une distance de 400 mètres ou plus, la partie adverse fait une évaluation mathématique similaire, sans vérifier concrètement s'il y a « proximité » au sens de la loi sur les jeux de hasard ;

deuxièmement, qu'en ne mentionnant pas les distances avec la majorité des bâtiments évalués, l'interdiction de proximité n'est pas formellement exprimée dans le premier acte attaqué ; troisièmement, que non seulement la partie adverse n'indique pas la distance de certains établissements (se contentant de reconnaître qu'ils sont « à proximité »), mais qu'elle n'indique pas non plus le nom de l'établissement exact, rendant ainsi tout contrôle impossible ; quatrièmement, qu'étant donné que le test de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 ne peut être effectué mathématiquement, il doit être le résultat d'une enquête et d'une évaluation approfondies. La partie requérante estime qu'étant donné que les distances avec l'établissement de la partie intervenante ne sont pas mentionnées pour les installations sportives et que la partie adverse ne mentionne pas une série d'installations à proximité de l'établissement de jeux, « on peut difficilement affirmer que la décision est le résultat d'une enquête et d'une évaluation concrètes ». La partie requérante affirme également que, contrairement à ce que le premier acte attaqué laisse erronément entendre, les autorisations antérieures ne peuvent justifier la décision de renouvellement dès lors que, premièrement, la loi du 7 mai 1999 ne fait aucune distinction selon qu'il s'agit d'un établissement existant ou d'un nouvel établissement, et ne prévoit aucune disposition transitoire ou d'accompagnement pour les établissements existants avant l'entrée en vigueur de la loi, et que, deuxièmement, l'article 37 de la loi du 7 mai 1999 prévoit que le demandeur d'un renouvellement de licence B doit se conformer à ces conditions à tout moment, de sorte que l'octroi antérieur d'une licence ne peut pas permettre à ce dernier d'échapper à cet examen. Elle ajoute que le fait que les précédentes licences n'aient pas été annulées n'enlève rien à leur illégalité intrinsèque.

La partie requérante passe ensuite en revue différentes mentions du premier acte attaqué qu'elle estime incomplètes ou lacunaires dans le raisonnement. S'agissant des installations sportives à proximité de l'établissement de jeux (une salle de sport et une école de danse), elle reproche à la partie adverse de ne pas préciser quelles sont les installations sportives auxquelles il est fait référence, ni la distance à laquelle elles se trouvent, et de ne pas justifier pourquoi ces établissements ne peuvent pas être considérés comme des lieux principalement fréquentés par les jeunes. Elle estime que la mention dans le premier acte attaqué du fait que ces installations sportives existent depuis longtemps n'est pas pertinent. De même, la conclusion d'une convention avec la commune ne constitue selon elle pas un motif de justification. S'agissant des installations sportives de la rue Volta, elle fait grief à la partie adverse de n'avoir pas précisé dans le premier acte attaqué la distance entre ces établissements et l'établissement de jeux et répète que la conclusion d'une convention avec la commune ne constitue pas un motif admissible. S'agissant des

établissements d'enseignement, la partie requérante dénonce l'absence d'enquête et d'évaluation approfondie. Elle estime que la partie adverse doit vérifier si l'établissement de jeux est attractif en raison de sa proximité, si les étudiants ne sont pas tentés par cette proximité de rechercher l'établissement de jeux parce qu'ils savent qu'il n'est pas loin et facilement accessible. Selon elle, en l'espèce, la partie adverse, qui reconnaît que l'établissement d'enseignement est situé à 200 mètres de l'établissement de jeux, ignore ces questions et motive l'octroi de la licence par le fait que l'établissement de jeux a déjà été autorisé dans le passé, qu'elle n'a pas connaissance de problèmes et que la commune a également conclu des conventions avec l'établissement. La partie requérante reproche également à la partie adverse d'accorder une signification trop étroite aux notions d'établissement d'enseignement et de jeunes. Elle observe à ce propos que, dans le premier acte attaqué, la partie adverse note que le « campus de la plaine » de la VUB-ULB et la Haute Ecole Ilya Prigogine comprend des établissements d'enseignement situés à environ 200 mètres, mais « qui ne sont pas principalement fréquentés par des jeunes au sens de mineurs », et constate que cette condition n'est pas prévue par l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999. « Ce faisant », poursuit-elle, « la [partie adverse] élude la proximité des établissements universitaires en soulignant que ces établissements ne sont pas fréquentés par des mineurs, ce qui est une condition qui n'est pas imposée par la loi ». La partie requérante fait également valoir que la partie adverse considère à tort que la notion de « jeunes » contenue à l'article 36 de la loi devrait s'identifier avec la notion de « mineurs ». Elle souligne le fait que la loi du 7 mai 1999 vise distinctement les notions de « mineurs » (par exemple à l'article 54, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4), les personnes de « moins de 21 ans » (par exemple à l'article 54, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5) et les « jeunes » (par exemple à l'article 36). Étant donné que le terme « mineur » est utilisé spécifiquement et à plusieurs reprises dans le texte de la loi, c'est selon elle à tort que la partie adverse considère que le terme « jeunes », notamment utilisé à l'article 36 de la loi sur les jeux de hasard, vise uniquement les personnes mineures, c'est-à-dire de moins de 18 ans, alors qu'il s'agit d'une population plus large. Si le législateur avait voulu viser les personnes mineures, estime-t-elle, il les aurait simplement visées comme telles et il ne revient en tout état de cause pas à la partie adverse d'interpréter la volonté du législateur. Enfin, la partie requérante déclare que la circonstance mentionnée dans le premier acte attaqué qu'il n'y ait eu qu'un seul visiteur de la catégorie d'âge 21 - 25 ans enregistré durant le mois précédant le contrôle n'est pas pertinente dès lors que la loi sur les jeux de hasard et l'objectif de protection qu'elle poursuit « sont éminemment préventifs » et que « [c]'est bien le risque d'une fréquentation assidue et d'une addiction aux jeux pour des personnes considérées comme “plus vulnérables” que l'article 36.4 entend éviter ». S'agissant de l'hôpital, la partie requérante reproche à la partie adverse de n'avoir pas justifié

dans sa décision pourquoi elle le considère comme étant trop éloigné, alors qu'il est situé à une distance de marche de 420 mètres de l'établissement de la partie intervenante et que le Conseil d'État a déjà estimé que les établissements situés à plus de 500 mètres peuvent également être considérés comme étant à proximité. Elle rappelle que le législateur a voulu éviter, spécifiquement, de créer un environnement « frivole » à proximité des hôpitaux et que la partie adverse n'expose nullement dans le premier acte attaqué pourquoi, malgré le fait que l'hôpital soit situé à 400 mètres de l'établissement de jeux, la décision adoptée n'a pas pour effet de créer un environnement « frivole » à proximité de celui-ci, en sorte qu'elle n'est pas correctement motivée. La partie requérante reproche également à la partie adverse d'avoir considéré que « le test de l'article 36.4 de la loi sur les jeux de hasard dans le contexte d'une demande de renouvellement ne peut pas être le même que le test effectué dans le contexte de l'établissement d'un nouvel établissement de jeux de classe II », violant ainsi l'article 37 de la loi sur les jeux de hasard, qui prévoit que pour rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit continuer à remplir les conditions de l'article 36. Elle en déduit que l'affirmation de la partie adverse au sein du premier acte attaqué selon laquelle « juger autrement permettrait un abus par lequel des établissements au sens de l'article 36,4° de la loi sur les jeux de hasard sont délibérément créés à proximité d'établissements de jeux de hasard de classe II existants afin d'empêcher leur renouvellement » doit être rejetée. Enfin, elle soutient que c'est à tort que la partie adverse estime que « l'exploitant d'un tel établissement connaît manifestement l'existence de l'établissement de jeux au moment où il y est installé et n'y voit apparemment aucun inconvénient » alors qu'un tel fait n'est pas une condition imposée par la loi et qu'au contraire, à suivre ce raisonnement, la protection des groupes visés par le législateur, contenue dans l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999, pourrait être facilement écartée. Enfin, la partie requérante reproche à la partie adverse d'avoir omis le quartier festif et étudiant autour du cimetière d'Ixelles. Elle juge incompréhensible que la partie adverse évoque le cimetière d'Ixelles dans sa seule signification première (le « cimetière » en tant que tel), mais qu'elle laisse de côté tout le quartier autour du cimetière, c'est-à-dire la zone de divertissement très fréquentée par les jeunes (et également appelée « cimetière d'Ixelles »). Elle relève que la partie adverse en est pourtant bien consciente, puisqu'elle en fait mention dans son rapport d'audit du 5 décembre 2001. Elle affirme que c'est un lieu fréquenté par près de 50.000 étudiants (ULB et VUB) qui est « omis » par la partie adverse de sa décision et que le fait que ces jeunes sortent dans des bars et se retrouvent dans des lieux principalement fréquentés par les jeunes, à proximité de l'établissement de la partie adverse, est encore plus occulté. Elle signale que cet établissement de jeux est situé exactement sur la ligne droite reliant les deux campus de l'ULB, la Plaine et le Solbosch et que les étudiants fréquentant cette

université sont amenés à se rendre de l'un à l'autre, en passant forcément devant la salle de jeux de la partie intervenante. Elle conclut que « [d]ans l'esprit de la loi du 7 mai 1999, il s'agit, en réalité, d'un des pires endroits à Bruxelles pour l'installation d'une salle de jeux ». La partie requérante dénonce encore le fait que l'attrait des jeunes dû à l'ouverture de l'établissement de jeux presque 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, est omis dans le premier acte attaqué, alors qu'il est également accessible la nuit, lorsque les jeunes sont davantage susceptibles de perdre la notion de leurs limites et alors qu'ils « passent forcément devant l'établissement de jeux, en rentrant d'une fête à la Salle "Jefke" ou du quartier du cimetière d'Ixelles vers leur résidence estudiantine ». Enfin, la partie requérante estime que l'attrait de la décoration est dissimulé par le premier acte attaqué, alors qu'outre la proximité, le bâtiment lui-même est particulier et l'architecture est conçue pour se démarquer des autres bâtiments. Cet élément frappant ne peut avoir échappé à la partie adverse, bien que la décision ne le mentionne pas non plus. Considérant ce qui précède, la partie requérante estime non seulement que le premier acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en la forme, mais en outre qu'il repose sur de nombreux éléments erronés en fait et en droit et viole donc les dispositions et principes visés au moyen.

La partie requérante développe la seconde branche de son troisième moyen en exposant que, conformément à l'article 43/8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999, seuls les titulaires d'une licence de classe B peuvent disposer d'une licence de classe B+. Or, compte tenu de l'annulation postulée de la licence B, il convient selon elle de constater que le deuxième acte attaqué doit également être annulé, puisque la partie intervenante ne disposerait plus, par le fait de l'annulation à intervenir, d'une licence « dans le monde réel ». En d'autres termes, conclut-elle, « l'annulation du principal (la licence B) doit entraîner l'annulation de l'accessoire (la licence B+) », pour violation de l'article 43/8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 7 mai 1999.

### *B. Mémoire en réponse*

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse reproduit l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 et en déduit que le respect de la condition de proximité visée à l'article 36, 4., de la même loi doit être examiné par la commune dans le cadre de la convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard de classe II et la commune du lieu de l'établissement. Elle affirme que le respect de cette obligation ne lui incombe pas et que, dès lors que la partie requérante n'a pas querellé la décision du collège des bourgmestres et échevins de la commune d'Ixelles de conclure la convention du 4 juillet 2019 autorisant l'exploitation de l'établissement de classe II

avenue Fraiteur 28, alors qu'une telle faculté lui était offerte, cette convention est définitive ainsi que le choix du lieu où est implanté l'établissement. La critique de la partie requérante serait dès lors irrecevable, dès lors qu'elle concerne « l'absence de motivation en la forme et au fond du respect d'une obligation qui n'incombait pas à la partie adverse ».

La partie adverse rappelle ensuite la teneur de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et s'interroge sur l'incidence de l'absence de motivation formelle de la décision de l'octroi de la licence B3892 quant à l'article 36, 4., sur la situation de la partie requérante. Elle affirme qu'en termes d'établissements de jeux dans le monde réel, la partie requérante n'exploite pas d'établissement en son nom dans un périmètre de voisinage concurrentiel et qu'en toute hypothèse, il ne s'agit pas de types de jeux qui, dans le monde réel, sont en concurrence. Elle estime que si la partie requérante peut justifier de son intérêt au recours contre la licence de classe B octroyée à la partie intervenante, c'est uniquement dans la mesure où elle querelle en même temps, la licence de classe B+ délivrée à cette même partie mais que ce dernier constat ne doit pas faire oublier que la légalité de ces licences B et B+ doit être examinée de manière indépendante, s'agissant d'actes administratifs distincts. Dès lors qu'il ne saurait y avoir dans le monde réel de concurrence entre la partie requérante et la partie intervenante, l'absence de motivation formelle de la licence B3892 sur le point de savoir si l'établissement de jeux de hasard de classe II exploité par la partie intervenante est ou non à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons, est sans impact pour la partie requérante. La partie adverse ajoute que le but de la loi du 29 juillet 1991 est avant tout de permettre au bénéficiaire d'un acte de connaître les motifs qui le sous-tendent et que si ce même privilège a été reconnu à des tiers intéressés, c'est soit qu'il en allait d'une situation de comparaisons de titres et mérites (fonction publique), de comparaisons d'offres (marchés publics) ou parce que ces tiers avaient procéduralement concouru à l'élaboration de l'acte (réclamation, enquête publique), ce qui n'est pas la situation de la partie requérante. Il en résulte, selon la partie adverse, que la partie requérante n'a pas intérêt au premier moyen en sa première branche et qu'il y a donc lieu de conclure à son rejet.

A titre subsidiaire, la partie adverse rappelle, en premier lieu, que l'article 36, 4., de la loi sur les jeux de hasard et l'exigence de proximité qu'il contient ont pour but de subordonner l'octroi d'une licence de classe II à des conditions visant, d'une part, à éviter que les personnes que le législateur souhaite protéger en particulier, à savoir les écoliers, les jeunes et les détenus libérés de prison fréquentent

des établissements de jeux et, d'autre part, à empêcher la création d'un environnement frivole à proximité des hôpitaux et des lieux de culte, par respect pour l'état d'esprit de ceux qui sont témoins de la souffrance ou ressentent le besoin de se recueillir. Il s'agit d'apprécier les choses *in concreto*, ce que fait, selon elle, le premier acte attaqué, comme le démontre sa motivation formelle. La partie adverse fait valoir, en deuxième lieu, que l'examen et l'évaluation de cette condition de proximité doivent bien entendu tenir compte de cet objectif, sachant que les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 1999 enseignent à cet égard que cette distance est laissée à l'appréciation de la partie adverse, ce que confirmerait la jurisprudence du Conseil d'État. Elle estime qu'en application de l'article 21 de la loi sur les jeux de hasard, elle a bien examiné en détail l'environnement des lieux et s'est assurée que l'établissement exploité par la partie intervenante n'était pas situé « à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, de lieux fréquentés notamment par la jeunesse, de lieux de culte ou de prisons » au sens de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999.

La partie adverse critique ensuite la méthode choisie par la partie requérante et consistant à « passer au peigne fin » chacun des motifs exprimés dans le premier acte attaqué. Cette méthode est selon elle critiquable en soi et elle observe en outre que le premier acte attaqué n'est pas un acte qui a été soumis à une procédure dans le cadre de laquelle la partie requérante aurait pu formuler des réclamations auxquelles la partie adverse aurait dû avoir égard. Il suffit dès lors que le premier acte attaqué témoigne, de par sa motivation, d'un examen concret de l'environnement proche de l'établissement de jeux litigieux et explicite les raisons pour lesquelles cet acte pouvait être délivré, sachant que le Conseil d'État n'est investi que d'un contrôle marginal de l'appréciation émise par la partie adverse. Or, poursuit la partie adverse, le premier acte attaqué indique que l'établissement de jeux de hasard en question est situé en face du cimetière d'Ixelles, à environ 200 mètres de l'entrée du Campus de la Plaine de l'ULB-VUB et de la Haute École Libre de Bruxelles Ilya Prigogine et que l'accès aux premiers bâtiments du site se trouve à une distance d'environ 300 mètres. Elle précise également qu'il s'agit de deux établissements d'enseignement non fréquentés majoritairement par des mineurs et relève que cet établissement de jeu est principalement fréquenté par des personnes majeures, qu'il n'y a jamais eu de problèmes avec l'établissement de jeux depuis le 3 avril 2002 et que la commune d'Ixelles a également toujours conclu les conventions légalement requises les 3 mai 2001, 25 octobre 2010 et 4 juillet 2019. La partie adverse précise que s'il est fait référence à ces antécédents, c'est pour conforter l'appréciation de la partie adverse « et non pour traiter ce constat comme un motif dirimant de l'adoption du premier acte attaqué ». Elle ajoute que « le contrôle

effectué le 26 octobre 2021 et ses résultats témoignent bien que la délivrance du premier acte attaqué n'est pas le fruit du poids de faits accomplis » et se demande en quoi cette motivation serait déficiente. En ce qui concerne les établissements sportifs situés à proximité de l'établissement de jeux, la partie adverse expose que le premier acte attaqué doit être lu comme visant les établissements sportifs situés plus près de l'établissement de jeux que les établissements sportifs localisés dans la rue Volta ; qu'en effet, elle a décidé que les installations sportives de cette rue étaient trop éloignées pour être considérées comme étant à proximité de l'établissement de jeux. Elle estime qu'un simple examen du plan joint à la demande de renouvellement permet de constater que cette rue ne donne nullement dans l'avenue Fraiteur et qu'on y accède après avoir contourné le cimetière d'Ixelles et s'être engagé dans la chaussée de Boondaël ; que, par conséquent, les motifs invoqués dans le premier acte attaqué concernent uniquement les établissements qui se trouvent à moins de 500 mètres de l'établissement de jeux de hasard de classe II en question ; que « [s]elon les informations contenues dans la première décision attaquée, ces établissements sont un centre de fitness, un établissement dénommé Move Zone, et une école de danse, Studio 52, établissements que la requérante a, du reste, parfaitement identifié[s] en page 36 de sa requête ». La partie adverse estime qu'il n'est pas démontré qu'elle a commis une erreur en constatant que ces établissements sportifs ne sont pas principalement fréquentés par des jeunes et se réfère aux sites internet de ces établissements qui confirmeraient qu'ils sont fréquentés par des personnes d'âges différents. Dès lors que les locaux ne sont pas principalement fréquentés par des jeunes ou dont nombre d'entre eux seront accompagnés d'adultes, la partie adverse estime que la délivrance de la licence de classe B n'est pas illégale au regard de l'objectif de l'article 36, 4., de la loi sur les jeux de hasard qui est d'éviter d'encourager les écoliers, les jeunes et les détenus autorisés à sortir de prison à fréquenter les établissements de jeux. Elle répète que la référence aux conventions conclues antérieurement n'est destinée qu'à conforter l'appréciation par la partie adverse « et non pour traiter ce constat comme un motif dirimant de l'adoption du premier acte attaqué ». En ce qui concerne l'hôpital, elle rappelle que la loi du 7 mai 1999 ne définit pas ce qu'il faut entendre par l'expression « à proximité de » et affirme qu'il n'appartient donc pas à la partie requérante de déterminer qu'une distance de moins de 500 mètres doit raisonnablement être considérée comme étant « à proximité de », la jurisprudence citée à cet égard confirmant bien qu'il s'agit d'une question d'espèce. Elle rappelle que la proximité de l'hôpital doit être appréciée à la lumière de l'objectif consistant à empêcher la création d'un environnement frivole à proximité des hôpitaux, par respect pour l'état mental de ceux qui sont témoins de la souffrance et affirme que « comme cela ressort du plan [...] l'établissement de jeux en question n'est pas visible de l'hôpital [...] et la

configuration de l'environnement, soit la présence du Pont Fraiteur et la localisation de l'Hôpital [...] le long du Boulevard du Triomphe, permettent de considérer que l'établissement [de jeux] n'affecte pas les environs de cet hôpital ». « Ainsi », conclut-elle, « aucun environnement frivole n'est créé à proximité de l'hôpital, de quelque manière que ce soit ». Quant au cimetière d'Ixelles, la partie adverse déclare qu'elle ne s'est pas méprise puisque le premier acte attaqué « vise précisément celui-ci en l'assimilant à un lieu de culte ». Elle constate que la partie requérante soutient néanmoins qu'elle a passé, à tort, sous silence plusieurs établissements proches autour du cimetière d'Ixelles en dépit du rapport du contrôle du 26 octobre 2021, « ce qui, en fait, est inexact ». Ce reproche ne saurait selon elle être admis sachant que « la notion de proximité n'est pas définie par la loi et qu'il faut considérer que la loi du 7 mai 1999 ne vise pas les jeunes adultes ». « Or », expose-t-elle, « les établissements vantés par la [partie] requérante sont fréquentés par ce type de population et non par ceux que la loi du 7 mai 1999 a voulu protéger » et « comme déjà indiqué, 0,70% du nombre de visiteurs de l'établissement de jeux de classe II exploité par la [partie intervenante] sont âgés de moins de 25 ans », ce dernier constat confirmant à son estime que sont sans incidence les heures d'ouverture et « la décoration » de l'établissement. Aussi considère-t-elle que, sauf à l'obliger à exposer les motifs de ses motifs, « il faut considérer qu'en ne s'exprimant pas sur les établissements Horeca situés au pourtour du Cimetière d'Ixelles, la partie adverse a considéré que ces établissements n'étaient [pas] fréquentés par des jeunes protégés par la loi ». Elle conclut que le premier acte attaqué est motivé formellement et expose longuement les différents motifs sur la base desquels il a été accordé, que ces motifs sont pertinents, suffisants et légalement admissibles et que la requérante ne démontre pas que le premier acte attaqué serait le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation. Dans la mesure où la première branche du moyen n'est pas fondée, la seconde branche n'a plus d'objet et n'est à tout le moins pas fondée.

### *C. Mémoire en intervention*

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante soutient en premier lieu que la loi impose uniquement à un exploitant demandeur de licence de veiller à ne pas « établir », c'est-à-dire de ne pas mettre en place, fonder, installer, son établissement à proximité de lieux sensibles et que la partie adverse n'aurait pas pu conclure que la partie intervenante a « établi » son établissement à proximité de lieux sensibles puisque, au moment de la demande de renouvellement de la licence, l'établissement était déjà situé au même endroit qu'auparavant. La partie intervenante considère que l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 vise uniquement les « primo-établissements », ce qui signifie que lorsqu'un exploitant choisit un lieu

d'implantation pour l'établissement de jeux de hasard pour lequel il sollicite une licence, il doit veiller à ce que ce ne soit pas à proximité de lieux sensibles. En revanche, une fois installé, l'obligation prendrait fin, l'article 36, 4., de la loi ne requérant pas de l'exploitant qu'il veille à ce qu'aucun lieu potentiellement sensible ne soit jamais établi à proximité de son établissement, ce qui serait au demeurant impossible sur les neuf ans de validité de la licence. Si, certes, conformément à l'article 37 de la loi, qui ne s'applique pas spécifiquement aux renouvellements de licence, mais qui vise les conditions que doit remplir un exploitant à tout moment pendant la période d'exploitation, l'exploitant doit « continuer à satisfaire aux conditions énumérées à l'article 36 » et notamment au point 4, cela signifie, selon la partie intervenante, qu'un exploitant doit « continuer à ... veiller à ne pas établir l'emplacement de l'établissement » à proximité de lieux sensibles ou, autrement dit, que l'exploitant ne pourrait pas déménager en cours d'exploitation à proximité de lieux sensibles. La lecture que fait la partie requérante de l'article 37 de la loi reviendrait donc à réécrire l'exigence légale plus strictement qu'elle ne l'est. La partie intervenante estime que la version néerlandophone du texte corrobore son point de vue et que le choix de la formulation active (« veiller à ne pas établir son établissement à proximité de... » plutôt que « veiller à ce que l'établissement ne soit pas établi à proximité... ») couplé au choix du terme « établir » confirme que l'interdiction ne porte que sur le choix initial du lieu de l'exploitation. Elle en conclut qu'elle n'a donc pas pu « établir » son établissement à proximité de lieux sensibles ni au moment du renouvellement de sa licence en 2020, ni au moment de la nouvelle décision de la partie adverse en 2022, puisque son établissement est resté au même endroit depuis 1997. Selon elle, cette interprétation est non seulement la seule conforme au texte, mais est également la seule conforme à l'intention du législateur ainsi qu'à la liberté d'entreprendre et à la protection de la propriété privée. Elle expose qu'au moment où la loi du 7 mai 1999 a été adoptée, de nombreux établissements de jeux de hasard étaient déjà exploités, que le législateur a voulu « geler » la situation existante et mettre des limites au développement futur de ces établissements et que, dans ce contexte, le choix du verbe « établir » n'est pas anodin. Selon elle, « il renvoie aux implantations initiales, aux éventuels déménagements et aux implantations nouvelles, mais il n'empêche pas les établissements de poursuivre leurs activités lorsqu'ils se sont établis en un endroit jugé acceptable ». Interpréter le texte autrement constituerait à son estime une limitation disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'établissement et entraînerait une insécurité juridique inacceptable pour les établissements de jeux puisqu'il suffirait que s'installent une école, un lieu de culte, une crèche, etc. pour qu'un établissement de jeux établi à proximité soit subitement contraint de fermer ses portes et perde ainsi tous les investissements qu'il aurait réalisés pour établir son

commerce, sans aucune faute de sa part. « En bref », conclut-elle, « un établissement qui demeure situé au même endroit qu'il l'a toujours été ne peut pas être sanctionné par la partie adverse sur la base d'une interdiction de s'établir à proximité de lieux sensibles ». A supposer que des lieux protégés se trouvent à proximité de son établissement, la partie intervenante n'a pas établi son établissement à proximité de ces lieux en 2020 ou en 2022.

La partie intervenante soutient en deuxième lieu que la partie requérante substitue sa propre appréciation à celle de la partie adverse en ce qui concerne la localisation de l'établissement et nie toute marge d'appréciation au regard des circonstances concrètes de l'espèce à la commune et à la partie adverse, alors que seules ces autorités sont compétentes pour apprécier discrétionnairement la « proximité » et que seule une erreur manifeste d'appréciation, inexistante en l'espèce, pourrait être sanctionnée. La partie intervenante expose que la notion de « proximité » n'est pas définie dans la loi du 7 mai 1999 et a été volontairement laissée à l'appréciation de la commune dans un premier temps (qui décide de conclure ou non une convention avec l'exploitant) et à celle de la partie adverse dans un second temps (qui décide de l'octroi d'une licence ou non). Elle indique que lors des discussions parlementaires, un amendement visant à préciser la notion de proximité par référence à une distance de 500 mètres a d'ailleurs été expressément rejeté. Elle relève que « [l]es communes qui, par définition, sont censées bien connaître la situation locale, se sont vu confier par le législateur un rôle central dans la définition de la "proximité" » et que, s'il est vrai que « la [partie adverse] ne peut pas se référer aveuglément à l'appréciation de la commune, la conclusion d'une convention par la commune demeure néanmoins un indice sérieux que l'établissement de jeux n'est pas situé dans un environnement problématique ». Elle observe qu'en l'espèce, « la commune d'Ixelles (qui est la mieux placée pour apprécier un éventuel risque social que l'établissement de la partie intervenante causerait) n'a jamais émis aucune remarque quant à la localisation de l'établissement de la partie intervenante, et a toujours accepté de conclure la convention requise par la loi, estimant donc la localisation de l'établissement non-problématique ». Elle en déduit que la partie adverse « a donc (d'autant plus) pu considérer que la situation géographique, bien connue depuis 1997, [de son établissement] ne s'opposait pas au renouvellement de la licence ». Elle considère que l'appréciation de la « proximité » doit se faire au cas par cas par la commune et la partie adverse, en fonction de toutes les circonstances concrètes de l'espèce et en tenant compte de l'objectif poursuivi par l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999, à savoir la protection de certaines catégories de personnes jugées « vulnérables » (écoliers, jeunes gens et détenus) et la protection des hôpitaux et lieux de culte contre un voisinage frivole. Elle relève que la Conseil d'État

confirme que ce sont ces autorités qui « apprécient, en fonction des circonstances locales telles que la distance à vol d'oiseau, la distance en suivant la voirie, les flux de déplacement du public, si un établissement visé à l'article 36, 4°, doit être considéré comme "à proximité" de l'emplacement où l'autorisation est demandée d'exploiter un établissement de jeux de hasard » et que « la qualification de "proximité" exige un examen des circonstances concrètes et une mise en balance des données pertinentes ». Elle signale que c'est également ce qu'a jugé le Président du tribunal de l'entreprise de Mons, dans le cadre de l'action en cessation diligentée contre elle par la partie requérante, que la commune et la partie adverse disposent donc d'un large pouvoir d'appréciation quant à la localisation d'un établissement avec des lieux sensibles et que ni le Conseil d'État, ni *a fortiori* la partie requérante, ne pourraient substituer leur appréciation à celle de ces autorités, lesquelles sont les mieux placées pour apprécier concrètement la situation. Selon elle, seule une « erreur manifeste d'appréciation », inexistante en l'espèce, pourrait être sanctionnée.

En troisième lieu, la partie intervenante affirme que l'appréciation personnelle de la partie requérante n'est en toute hypothèse pas fondée dès lors que son établissement, outre qu'il ne s'agissait pas d'un établissement nouvellement établi dont la localisation devrait être à nouveau contrôlée en 2022, n'est pas situé à proximité de lieux sensibles, comme l'a constaté et motivé longuement la partie adverse en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes. Selon elle, on peut en effet constater, d'une part, que la partie adverse a minutieusement examiné la situation géographique de l'établissement, ce que confirme à suffisance la motivation formelle des décisions d'octroi des licences telles que refaites en 2022 et que, d'autre part, la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que la licence B pouvait être délivrée et que la partie intervenante avait veillé à ne pas établir son établissement à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés principalement par des jeunes, de lieux de culte et de prisons. Elle relève que deux membres de la partie adverse ont établi un rapport à la suite d'un contrôle effectué sur place le 5 décembre 2001, que l'établissement est demeuré situé au même endroit, que le rapport décrivait le quartier comme suit : « [L'établissement de jeux] se situe dans le quartier étudiantin de la Capitale. Le bâtiment est en effet situé entre le campus du Solbosch de l'Université libre de Bruxelles et celui de la Plaine de l'U.L.B. et de la V.U.B. Outre la proximité des deux universités, on trouve également de nombreux restaurants, débits de boissons, magasins, ... Une demande a été effectuée auprès de la commune afin de répertorier les établissements scolaires et autres qui se trouvent dans les environs [de l'établissement de jeux] », et qu'après examen de la situation, la commune et la partie adverse, faisant usage du pouvoir d'appréciation qui leur a été confié, ont

considéré qu'il n'y avait pas de « proximité » au sens légal du terme qui justifierait un refus d'octroi de licence, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce et notamment du risque pour les publics concernés. La partie intervenante ajoute qu'un plan du quartier était joint à la demande de licence, que la commission des jeux de hasard était partie adverse dans les recours introduits contre les licences entre-temps retirées et donc parfaitement au courant de la localisation de l'établissement et de l'appréciation portée notamment par la partie requérante, que la partie adverse s'est à nouveau rendue sur place le 26 octobre 2021, relevant à cette occasion l'âge des joueurs au cours des derniers mois et constatant le faible nombre de joueurs entre 21 et 25 ans et même entre 25 et 30 ans, et que la motivation de la décision permet également aux tiers de comprendre pourquoi la licence a été renouvelée, entre autres au regard de la localisation de l'établissement. Elle estime que l'autorité ne saurait être tenue de répondre systématiquement dans sa décision à toutes les critiques qui pourraient être soulevées par des tiers dans un recours en annulation, d'autant plus lorsque la loi ne prévoit pas de possibilité d'intervention de ces tiers dans le processus d'octroi d'une licence. L'autorité ne doit ainsi pas expliquer les motifs de ses motifs, d'autant moins lorsque la décision est conforme à l'appréciation positive de la commune. Selon la partie intervenante, la partie adverse n'était pas tenue de systématiquement mentionner les distances avec chaque lieu situé dans les environs de l'établissement visé par la demande de licence et la jurisprudence citée par la partie requérante concerne des cas dans lesquels la situation géographique avait été jugée problématique par la partie adverse. Si, dans un cas de refus de licence, il est logique que l'obligation de motivation de la partie adverse soit renforcée, en l'espèce, il suffirait qu'il résulte de la motivation que la partie adverse a apprécié la situation géographique de l'établissement dans sa totalité, et qu'elle ne l'a pas jugée problématique. La motivation formelle de la décision est donc circonstanciée, adéquate et suffisante et la partie intervenante partage du reste l'avis de la partie adverse, lorsque celle-ci écrit dans son mémoire en réponse que le « saucissonnage » de la motivation formelle que la partie intervenante opère afin de critiquer la décision dénature la motivation de la décision. Constatant que la partie requérante cite une série d'établissements qui, à son estime, auraient dû être mentionnés dans la décision de renouvellement, la partie intervenante estime que l'exigence de motivation formelle que voudrait imposer la requérante est excessive et qu'il est suffisant de constater que la partie adverse a procédé à une analyse complète et minutieuse de la situation en mentionnant non seulement des établissements situés sur le plan joint par la partie intervenante à sa demande de licence mais également d'autres établissements qu'elle a identifiés elle-même, comme la Haute Ecole Ilya Prigogine. Selon elle, la partie adverse a ainsi justifié, pour tous les établissements jugés suffisamment importants pour être mentionnés, en quoi ces établissements ne

posaient pas de problème. Une obligation de motivation « par la négative » plus étendue serait excessive et ne saurait être imposée. Ainsi, poursuit-elle, la partie adverse a pu raisonnablement estimer qu'il n'était pas indispensable de mentionner des immeubles de logements, un bowling, un centre d'action laïque, un bar, une salle de sortie située de l'autre côté du boulevard du Triomphe à plus de 400 mètres de l'établissement et un « collège » (universitaire) situé à plus de 600 mètres de l'établissement. Le fait que la partie adverse se soit rendue sur place confirmerait qu'elle a pris en considération la localisation d'ensemble de l'établissement. La partie intervenante ne partage pas non plus l'appréciation de la partie requérante qui estime que l'établissement de jeux de hasard serait situé dans un quartier étudiant qui devrait être considéré comme un lieu fréquenté principalement par des jeunes, ce que la partie adverse n'aurait pas pris en considération. La notion de « jeunes » n'est en effet pas définie par la loi et cette notion vague doit être appréciée par la partie adverse, notamment au regard de l'objectif de l'interdiction, à savoir éviter que des personnes vulnérables à la dépendance ou influençables en raison de leur jeune âge soient exposées aux jeux d'argent. Selon la partie intervenante, la partie adverse ne commet pas d'erreur, et encore moins d'erreur manifeste d'appréciation, lorsqu'elle estime que les « jeunes » visent principalement les mineurs, c'est-à-dire les personnes jusqu'à 18 ans. Ainsi, les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 1999 qu'elle cite (*Doc., Sén., 1995-1996, n° 1-419/4, p. 24*) font la différence entre les « jeunes âgés de 12 à 18 ans » et les « hommes entre 18 et 35 ans, peu qualifiés et sans emploi », deux catégories de personnes jugées vulnérables à la dépendance et seuls les lieux principalement fréquentés par les « jeunes » ont été cités comme des lieux protégés, *a contrario* des lieux fréquentés par des « hommes entre 18 et 35 ans », ce qui aurait d'ailleurs une portée très large et difficilement applicable en pratique. Pour la partie intervenante, les universitaires qui fréquentent le quartier du cimetière d'Ixelles n'entrent en toute hypothèse dans aucune des deux catégories de personnes jugées « vulnérables » citées par le législateur. Elle cite à cet égard une référence aux résultats d'une étude publiée par l'OCDE dans un document intitulé « À quel âge les étudiants obtiennent-ils leur premier diplôme universitaire ? » dont il ressortirait selon elle que l'âge moyen d'entrée à l'université serait de 21 ans. Elle affirme que le législateur avait en particulier à l'esprit la protection des écoliers et constate que la partie requérante elle-même considère, en page 24 de sa requête, que les individus considérés « à risque » le sont « en raison de leur jeunesse (minorité) ». Citant un passage du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 17 février 2022 fixant les contours de l'activité complémentaire exercée par les libraires, elle en déduit que le Gouvernement a également interprété récemment l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 comme protégeant particulièrement les écoliers et mineurs, plutôt que les universitaires. Elle estime que la notion de personnes protégées et vulnérables doit en

outre être interprétée compte tenu des évolutions de la société et observe qu'à l'heure actuelle, les universitaires majeurs sont bien davantage susceptibles de jouer à des jeux en ligne, d'autant plus qu'ils sont confrontés à une publicité constante pour ces jeux sur les abris de bus, sites internet, télévision, réseaux sociaux, que dans un établissement physique, peu importe sa localisation. Ces catégories de personnes peuvent donc d'autant moins être considérées comme visées par la protection de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999. Elle ajoute que le « cimetière d'Ixelles » et les autres établissements cités par la requérante (bars, résidences étudiantes, Jefke,...), qui ne sont donc pas fréquentés principalement par des « jeunes » ou des personnes vulnérables, mais bien par des universitaires, sont au demeurant situés à une certaine distance de l'établissement qu'elle exploite, fréquentés par tous les habitants de Bruxelles souhaitant profiter de ses nombreux bars et magasins, au même titre que de nombreux autres « lieux de sortie » à Bruxelles, tels que le centre-ville où est situé le casino de la partie requérante, avec un nombre énorme de bars et cafés, outre la place Sainte-Catherine et les Halles Saint-Géry de l'autre côté de la rue piétonne, la place du Luxembourg, le Châtelain, etc. Au même titre que la partie adverse n'a pas vu d'obstacle à ce que la partie requérante installe ses agences de paris entre autres au centre de Bruxelles, il n'existe donc pas d'obstacle à ce qu'elle poursuive l'exploitation de son établissement à Ixelles. Elle rappelle que la notion de proximité doit être appréciée par la partie adverse en tenant compte de toutes les circonstances de l'espèce et notamment du fait que Bruxelles est une ville dense avec une population relativement jeune (travailleurs, universitaires, ...), qui présente de nombreux lieux de rassemblements et de sortie. La partie adverse ne saurait dès lors y interdire purement et simplement l'établissement de jeux de hasard, ce qui n'était pas l'objectif de la loi. L'arrêt du Conseil d'État n° 197.781 (ECLI:BE:RVSCE:2009:ARR.197.781) que la partie requérante cite à cet égard confirme que la proximité doit être examinée *in concreto* et indique uniquement, en réponse à la partie requérante qui se plaignait d'un refus de la commune de conclure une convention, que le fait qu'un établissement soit situé dans le centre-ville ne signifie pas qu'il doive nécessairement être autorisé. La Conseil d'État confirme donc que ce choix revient à la commune et à la partie adverse, et n'exclut aucunement que ces dernières tiennent compte du caractère densément peuplé d'une ville dans leur appréciation de la proximité. La partie intervenante fait encore valoir que le Conseil d'État a jugé que « l'établissement de la requérante peut difficilement créer un environnement frivole, qui semble déjà exister ; que, compte tenu de son apparence, qui peut à première vue être décrite comme sobre et élégante, l'établissement ne peut pas non plus être considéré comme augmentant significativement la frivolité de l'environnement », de sorte que la commune ne pouvait pas raisonnablement refuser de conclure une convention avec l'établissement

en cause. Elle n'aperçoit pas en quoi son établissement augmenterait la frivolité du quartier, décrit par la partie requérante comme un lieu de sortie, et conclut que c'est donc à juste titre que la partie adverse n'a pas jugé pertinent le fait qu'il existe des bars, immeubles de résidence d'étudiants, etc. dans le quartier du cimetière d'Ixelles. S'agissant des établissements de sport situés dans les environs de l'établissement de jeux de hasard, la partie intervenante estime qu'il n'est pas démontré que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'ils ne sont pas « principalement » fréquentés par des jeunes dès lors qu'il est courant que de tels établissements soient fréquentés par des adultes. Quant au fait que la partie requérante ne puisse pas, selon elle, identifier avec certitude l'établissement de sport ou de danse en cause, il n'est pas constitutif d'un défaut de motivation formelle qui justifierait l'annulation, la motivation permettant de comprendre les motifs pour lesquels la partie adverse a estimé qu'elle pouvait renouveler la licence et l'exigence de motivation formelle ne s'étendant pas aux motifs des motifs. S'agissant du campus de la Plaine de l'ULB et la Haute Ecole Libre de Bruxelles Ilya Prigogine, dont elle précise que si l'entrée se situerait à environ 200 mètres de son établissement, les bâtiments se situent ensuite encore à plusieurs centaines de mètres, la partie intervenante expose qu'ils sont, à nouveau, des établissements universitaires ou d'enseignement supérieur, c'est-à-dire fréquentés dans une grande majorité par des majeurs et non par des jeunes. Selon elle, la notion « d'établissements d'enseignement » peut et doit, une nouvelle fois, être interprétée par la partie adverse en fonction des circonstances concrètes de l'espèce et des catégories de personnes à protéger. Si le Conseil d'État a certes jugé que la loi vise tous les établissements d'enseignement sans distinction, il était toutefois question dans les trois arrêts cités par la partie requérante précisément d'écoles fréquentées par des « écoliers », c'est-à-dire des mineurs. La partie intervenante fait encore valoir que, dans sa décision de renouvellement de 2022, la partie adverse constate de surcroît, à propos de la localisation de ces lieux d'enseignement supérieur, que l'établissement de jeux de hasard n'a jamais causé de problème depuis l'octroi de sa première licence au même endroit en 2002, que la commune a également considéré que la convention pouvait être renouvelée et qu'il résulte du contrôle auquel elle a procédé sur place le 26 octobre 2021, que l'établissement est très peu fréquenté par des personnes âgées de 21 à 25 ans (1 personne en presque deux mois) ou de 25 à 30 ans (12 personnes en presque deux mois), de sorte que le public qu'attire l'établissement de jeux de hasard ne sont pas les universitaires et que le risque social que le législateur tente de contrer est faible. Selon elle, et contrairement à l'avis de la partie requérante, cette circonstance est pertinente pour apprécier la notion de proximité de lieux fréquentés principalement par des jeunes et d'établissements d'enseignement, au vu du but poursuivi par la réglementation. L'établissement étant déjà implanté depuis de

nombreuses années, la partie adverse peut apprécier de façon très concrète, et non *in abstracto*, les risques pour les publics concernés, et ces circonstances doivent être prises en considération par la partie adverse dans le cadre de l'évaluation *in concreto* de la situation géographique de l'établissement auquel elle est tenue de procéder. La partie intervenante estime qu'il n'est pas démontré que la partie adverse et la commune auraient ainsi commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, que son établissement n'était pas considéré comme « à proximité » de « lieux sensibles », en sorte que le renouvellement de la licence pouvait lui être accordé.

S'agissant de l'hôpital situé à une distance d'environ 420 mètres en prenant l'extrémité la plus proche, la partie intervenante rappelle que, comme constaté par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001 (ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.100), l'objectif poursuivi par l'article 36, 4., de la loi, est d'épargner aux hôpitaux un voisinage frivole. En l'espèce, expose-t-elle, l'hôpital et l'établissement de jeux ne sont pas situés dans un même « voisinage » dès lors que « le trajet de l'établissement de jeux vers l'hôpital passe par le Pont Fraiteur et l'avenue du Triomphe, un axe routier fort fréquenté permettant essentiellement aux automobilistes d'accéder au ring, généralement peu fréquenté par les piétons » et que « [s]i les patients de l'hôpital [...] ou leur famille souhaitent prendre l'air, ils se dirigeront naturellement vers le campus de la Plaine, boisé et de l'autre côté de l'avenue, plutôt que de remonter l'axe routier » : ils ne risquent donc aucunement d'être confrontés à un éventuel voisinage « frivole ». Selon la partie intervenante, le simple fait que les lieux soient situés à moins de 500 mètres de l'établissement ne suffit pas pour qu'ils soient nécessairement considérés comme étant à proximité de ces établissements, et ce sont la commune et la partie adverse qui, comme le Conseil d'État l'a déjà jugé, apprécient, en fonction des circonstances locales telles que la distance à vol d'oiseau, la distance en suivant la voirie, les flux de déplacement du public, si un établissement visé à l'article 36, 4., doit être considéré comme « à proximité » de l'emplacement où l'autorisation est demandée d'exploiter un établissement de jeux de hasard. Dans ces circonstances, la partie adverse a pu légalement, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que la distance séparant l'établissement de jeux de l'hôpital est suffisante et que ces lieux ne sont pas « à proximité » l'un de l'autre. Pour la partie intervenante, même si la partie adverse avait été tenue de considérer que l'hôpital est « à proximité » de l'établissement de jeux, comme l'hôpital a été construit et inauguré en 2018, c'est-à-dire longtemps après le début de l'exploitation de l'établissement, qui remonte à 1997, la partie requérante ne démontre pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que l'hôpital est trop éloigné de

l'établissement pour être considéré comme étant « à proximité de », et en déclarant que, « à titre surabondant, il est noté que l'hôpital [...] n'existait pas lors de l'octroi de la première licence en 2002. Le test de l'article 36.4 de la loi sur les jeux de hasard ne peut pas être le même dans le cadre d'une demande de renouvellement que dans le cadre de l'établissement d'un nouvel établissement de classe II. En juger autrement pourrait rendre possible des abus par lesquels un établissement sensible au sens de l'article 36, 4° de la loi sur les jeux de hasard sont établis à proximité d'établissements existants de classe II pour empêcher un renouvellement de licence. De plus, l'exploitant d'un tel établissement est évidemment au courant de l'existence de l'établissement de jeux au moment où il s'établit et n'a ainsi visiblement pas de problème lui-même avec cette présence ».

A titre subsidiaire, la partie intervenante estime que si on acceptait l'argument de la partie requérante selon lequel la partie adverse aurait dû refuser le renouvellement de la licence au motif que son établissement serait illégalement établi à proximité de certains lieux visés à l'article 36, 4., de la loi, il en résulterait alors une violation de la liberté d'entreprendre, de la liberté d'établissement et de la libre prestations de services, consacrés tant en droit belge qu'en droit européen, le cas échéant lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe de sécurité juridique et de légitime confiance. Elle considère que serait inadmissible une réglementation à ce point rigoureuse qu'elle interdirait automatiquement le renouvellement d'une licence d'un établissement situé en un certain endroit, sans tenir compte des circonstances concrètes de l'espèce, du fait que l'établissement est implanté depuis plus de vingt ans en cet endroit et du fait que la présence de l'établissement en cet endroit n'a pas causé de nuisances depuis son implantation. La législation porterait dans ce cas une atteinte excessive aux libertés précitées puisque cela imposerait à l'exploitant de cesser ses activités et de tenter, le cas échéant, de développer une nouvelle clientèle en un nouveau lieu, c'est-à-dire repartir de zéro, alors que les objectifs poursuivis par la loi en termes de protection des personnes vulnérables et de maintien de la quiétude des lieux entourant les hôpitaux et lieux de culte ne sont pas mis en péril par la présence de l'établissement, vu les circonstances précitées. C'est pourtant « à condition que la mesure soit nécessaire et proportionnée » qu'une restriction à ces libertés fondamentales peut être acceptée et la partie intervenante estime qu'en l'espèce, interdire la poursuite d'une activité qui est la principale source de revenus des personnes physiques qui ont débuté l'exploitation de cet établissement en 1997, alors que la localisation de l'établissement de jeux n'a causé aucun souci pendant 25 ans, ne serait ni nécessaire ni proportionnée. La loi sur les jeux de hasard ne pourrait donc pas être interprétée comme interdisant le renouvellement de sa licence en l'espèce. Une telle

interprétation serait contraire au droit européen, notamment au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à la Charte des droits fondamentaux et, en ce qu'elle consacre le droit de propriété et dans la mesure où l'interdiction d'exploitation d'un établissement dont un citoyen est propriétaire depuis 25 ans constitue une atteinte aux biens de ce citoyen, à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour constitutionnelle se déclare compétente pour contrôler le respect de ces dispositions de droit international en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, vu la violation du principe d'égalité qu'emporte le non-respect, pour certaines catégories de personnes, de ces libertés fondamentales. En outre, les dispositions qu'elle cite ont un effet direct en droit interne, priment sur le droit national et doivent être prises en compte par les autorités nationales lorsqu'elles interprètent le droit interne et une telle interprétation serait également contraire à la liberté de commerce et d'industrie consacrée également en droit belge. A titre tout à fait subsidiaire, s'il devait encore y avoir un doute quant à la légalité de la décision de la partie adverse, la Cour constitutionnelle pourrait et devrait être saisie d'une question préjudicielle portant sur la compatibilité de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés à la liberté de commerce et d'industrie, à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'établissement et aux principes de sécurité juridique et de légitime confiance.

#### *D. Mémoire en réplique*

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante expose que, s'agissant de la condition de ne pas « établir » l'emplacement de l'établissement à proximité d'établissements protégés, la partie intervenante adopte un raisonnement sémantique sur le choix du verbe « établir » qui ne peut être suivi. Si, selon la partie intervenante, le choix de ce mot implique que cette condition ne doit être remplie qu'au seul moment où l'établissement de jeux s'installe dans un bâtiment, les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 1999 n'effectuent pas une telle précision dans les commentaires d'articles mais renvoient à l'alinéa identique pour les casinos et il n'est nullement précisé qu'il s'agit d'une condition qui s'applique à certains moments et pas à d'autres. Elle déclare se rallier sur ce point au rapport du 29 septembre 2021 rendu dans l'affaire G/A 230.856/XI-23.002 et portant sur l'annulation de la licence précédente de la partie intervenante. Elle conclut que la circonstance que la partie intervenante exploite son établissement de classe II au même endroit depuis 1997 n'est pas pertinent, et ne l'absout pas de répondre aux conditions imposées par les articles 36 et 37 de la loi sur les jeux de hasard.

Elle réplique ensuite que c'est à tort que les parties adverse et intervenante considèrent que la notion de « jeunes » contenue à l'article 36 de la loi sur les jeux de hasard devrait s'identifier avec la notion de « mineurs » alors que la loi sur les jeux de hasard parle « d'endroits fréquentés par les jeunes » et ne fait donc pas référence aux seuls mineurs. Tel qu'indiqué dans la requête en annulation, les campus de l'ULB et de la VUB ainsi que le cimetière d'Ixelles, lieu très fréquenté par les jeunes bruxellois, se situent à moins de 500 mètres des établissements exploités par la partie intervenante et, selon la partie requérante, le nom « Faculty » du bar situé dans le même bâtiment que l'établissement de classe II en cause vise justement à attirer une cliente jeune et étudiante. Il ressort à son estime clairement de la loi sur les jeux de hasard que le législateur n'a pas entendu limiter la notion de jeunes aux seuls mineurs puisqu'elle utilise distinctement les notions de « mineurs », de personnes de « moins de 21 ans » et de « jeunes ». Le terme « jeune » est selon elle délibérément choisi pour viser des personnes plus influençables et il ne peut être simplement renvoyé à une limite d'âge précise, telle que la minorité, ce qui était d'ailleurs également l'avis de Monsieur l'Auditeur général adjoint dans son rapport du 29 septembre 2021 relatif aux licences octroyées le 19 février 2020.

Pour la partie requérante, c'est encore à tort que la partie adverse estime que les établissements sportifs cités ne sont pas principalement fréquentés par des

jeunes. Elle répète que l'usage du mot « jeune » au sens de la loi sur les jeux de hasard vise également des étudiants et affirme qu'étant donné la localisation de ces établissements sportifs, il est certain que des étudiants en composent le public. Il est à son avis également certain, vu l'espace réservé à cet effet sur les différents sites et cités par la partie adverse, que des mineurs fréquentent aussi ces établissements, vu l'offre sportive qui est dirigée vers leur catégorie d'âge. Le fait que ces mineurs puissent être accompagnés n'empêche pas qu'il s'agit d'un environnement frivole qui ne leur est pas favorable. La partie requérante déclare par ailleurs ne pas comprendre la partie intervenante qui, à titre de comparaison, renvoie à un établissement de classe I qui lui appartiendrait, alors qu'elle ne dispose d'aucun établissement de classe I, mais bien d'établissements de classe IV. Elle affirme que la partie intervenante ne peut être suivie lorsqu'elle fait valoir, à titre d'argument, que son établissement n'a pas donné lieu à des constats d'infraction et que les étudiants majeurs sont davantage susceptibles de jouer en ligne, dès lors que les conditions prévues aux articles 36, 4., et 37, de la loi du 7 mai 1999 sont de nature préventive. L'absence d'infraction commise n'est, par conséquent, pas pertinente et, en outre, la partie intervenante n'étaye d'aucune pièce son affirmation selon laquelle les étudiants « jouent en ligne ». Pour la partie requérante, la présence d'un établissement de jeux sur leur chemin habituel entre différents campus ou entre le campus et le quartier universitaire du cimetière d'Ixelles est, dans tous les cas, une tentation constante.

Enfin, la partie requérante réfute l'argument de la partie intervenante selon lequel la présence de son établissement n'a pas pour conséquence de créer un environnement « frivole » à proximité de l'hôpital, notamment en raison du pont Fraiteur et du boulevard du Triomphe. Selon elle, l'établissement de jeux de hasard, situé dans un bâtiment « 3 façades » jouxtant le pont, jouit, au contraire, d'une grande visibilité. N'ayant aucun bâtiment sur son flanc gauche, l'établissement se voit de loin, notamment depuis l'entrée du campus de l'autre côté du pont. Il est, poursuit-elle, visible depuis quelques enjambées de la sortie de l'hôpital. Par ailleurs, l'argument, avancé par la partie intervenante, que l'établissement de jeux et l'hôpital ne se trouvent pas dans le même voisinage en raison du fait que le trajet entre l'établissement de jeux et l'hôpital passe par le Pont Fraiteur et l'avenue du Triomphe, voies qui ne sont généralement pas empruntées par les piétons, ne ressort pas de la motivation formelle de la première décision attaquée. Pour toutes ces raisons, c'est par une appréciation manifestement déraisonnable que la première décision attaquée considère que l'hôpital est situé « trop loin » de l'établissement de jeux de hasard de classe II.

Pour le surplus, la partie requérante s'en réfère à ses arguments développés dans sa requête en annulation et, considérant ce qui précède, elle conclut que non seulement le premier acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en la forme, mais qu'en outre, il repose sur de nombreux éléments erronés en fait et en droit. Il viole donc les dispositions et principes visés au moyen. L'accessoire suivant le principal, la licence B+ de la partie intervenante doit également être annulée.

### *E. Derniers mémoires*

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite la poursuite de la procédure, se réfère, pour ce qui concerne le troisième moyen, à sa requête en annulation et à son mémoire en réplique. Les parties adverse et intervenante se réfèrent au rapport de Monsieur l'Auditeur général adjoint et à leurs précédents écrits.

## *VI.2. Appréciation*

### *A. Quant à la recevabilité du troisième moyen*

1. Conformément à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les irrégularités qui peuvent être constatées dans les actes et règlements ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

La partie adverse soutient qu'à défaut pour la partie requérante d'avoir sollicité et obtenu l'annulation de la décision de la commune de conclure une convention avec la partie intervenante, convention qui fixe le lieu d'établissement de la salle de jeux de manière définitive, la partie requérante n'aurait pas intérêt au troisième moyen, puisque la critique qu'elle y formule concerne l'absence de motivation et de respect d'une obligation qui incombait à la commune, et non à la partie adverse.

Il est admissible qu'une commune refuse de conclure une convention avec un établissement de jeux de hasard parce qu'elle estimerait, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation propre, que celui-ci est trop proche d'établissements visés à l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999. Toutefois, le seul constat qui pourrait s'imposer en conséquence à la partie adverse serait que l'établissement de jeux de

hasard ne remplit pas la condition requise par les articles 34, alinéa 3, et 36, 5., de la loi du 7 mai 1999, ce qui rendrait sans objet son appréciation éventuellement différente de la question de la proximité visée à l'article 36, 4., de la même loi. L'appréciation défavorable de la commune quant à la question de la proximité au sens de cette disposition ne signifie donc pas nécessairement que l'établissement de jeux de hasard avec qui elle refuse de conclure une convention pour cette raison ne répondrait pas, par principe, à la condition visée à l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 si la partie adverse avait l'occasion de se prononcer sur cette question.

A l'inverse, comme en l'espèce, lorsqu'elle vérifie si la condition visée à l'article 36,4., de la loi du 7 mai 1999 est remplie, la partie adverse n'est pas liée par l'éventuelle analyse favorable de la question de la « proximité » à laquelle la commune peut avoir subordonné, implicitement ou expressément, la conclusion de la convention visée aux articles 34, alinéa 3 et 36, 5., de la loi du 7 mai 1999. Elle doit, au contraire, procéder à l'examen propre qui lui revient en vertu de l'article 21 de la même loi.

Il en résulte que la partie requérante a intérêt à soulever un moyen qui critique la légalité de l'appréciation et de la motivation exprimées par la partie adverse en exécution d'une compétence que le législateur lui a confiée et qui lui impose, le cas échéant, de se départir de l'appréciation favorable de la commune quant à la question de la proximité visée à l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999.

Par ailleurs, dès lors qu'en vertu de l'article 43/8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999, le deuxième acte attaqué est directement dépendant du premier acte attaqué, et que la partie requérante a de toute façon fait valoir, sans être contredite, qu'elle exploitait un établissement physique dans les environs immédiats de l'établissement visé par le premier acte attaqué, elle a bien intérêt aux critiques qu'elle exprime dans son troisième moyen.

L'exception d'irrecevabilité du troisième moyen est rejetée.

#### *B. Quant au fondement du troisième moyen*

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la décision par laquelle une licence est octroyée pour l'exploitation de jeux de hasard, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des

considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation formelle doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable.

En l'espèce, le troisième moyen, en tant qu'il vise le premier acte attaqué, consiste essentiellement à considérer que les motifs retenus et exprimés dans le premier acte attaqué sont insuffisants ou ne sont pas adéquats, notamment compte tenu de ce que prescrit l'article 36 de la loi du 7 mai 1999, en particulier son point 4.

2. L'article 36 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'applicable au moment de l'adoption des actes attaqués, dispose, dans sa version française :

« Art. 36. Pour pouvoir obtenir une licence de classe B, le demandeur doit:

1. si c'est une personne physique, avoir la qualité de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne; si c'est une personne morale, avoir cette qualité selon le droit belge ou le droit national d'un des Etats membres de l'Union européenne ;

2. si c'est une personne physique, jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction ; si c'est une personne morale, chaque administrateur ou gérant doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction ;

3. fournir la preuve de sa solvabilité et de ses moyens financiers et, à tout moment et de manière scrupuleuse, communiquer à la commission tous les renseignements permettant à celle-ci de vérifier la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que les modifications ultérieures en la matière ;

4. veiller à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe II à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons ;

5. présenter la convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard de classe II et la commune du lieu de l'établissement sous la condition d'obtenir la licence de classe B requise.

6. être inscrit dans la Banque-Carrefour des Entreprises en qualité d'entreprise commerciale.

7. produire un avis émanant du Service Public Fédéral Finances et de l'administration fiscale régionale et attestant qu'il s'est acquitté de toutes ses dettes fiscales, certaines et non contestées. »

La disposition précitée est applicable dans son ensemble à toute demande de licence de classe B, qu'il s'agisse d'une première demande de licence ou d'une demande tendant à obtenir son renouvellement. En effet, si l'article 25 de la loi du 7 mai 1999 prévoit que « 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 », le renouvellement dont il est question n'est pas automatique. Le législateur a en effet voulu ériger un système de « licences temporaires », soumises « chacune à des conditions d'octroi très sévères et imposant le respect de conditions d'exploitation très strictes » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1997-1998, 1 - 419/4, p. 34). Le choix de porter à neuf ans plutôt que cinq la durée des licences de classe II a été justifié par la volonté d'accroître la sécurité juridique pour les entreprises visées, en particulier en tenant compte de l'ampleur des investissements qui sont nécessaires pour un établissement de classe II ou une salle de jeux automatiques, et d'aligner la durée de la licence sur celle du bail commercial (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1997-1998, 1 - 419/9, p. 8). Une telle durée se fonde sur la constatation que les titulaires de licence consentent un investissement non négligeable pouvant être amorti dans le délai de neuf ans précité (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 2008-2009, 52 1992/001, p. 28).

Conformément à cet objectif, aucune disposition de la loi n'allège les conditions visées à l'article 36 lorsque la demande porte sur le renouvellement de la période de validité d'une licence de classe B qui arrive à expiration. Au contraire, l'article 37 de la même loi confirme que, pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit continuer à satisfaire aux conditions énumérées à l'article 36. Il s'ensuit à tout le moins qu'il doit, lorsqu'il sollicite le renouvellement de la période de validité d'une licence qui arrive à expiration, démontrer à nouveau qu'il remplit l'ensemble des conditions visées à l'article 36 et, notamment, qu'il « [veille] à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe II à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons », tandis que la partie adverse doit, comme le lui prescrit l'article 21 de la même loi, vérifier si cette condition est remplie avant d'octroyer le renouvellement demandé. De la même manière qu'il n'est pas dispensé, à chaque demande de renouvellement, par exemple de « fournir la preuve de sa solvabilité et de ses moyens financiers » (article 36, 3.), ou encore de « présenter la convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard de classe II et la commune [...] » (article 36, 5.), la circonstance que le demandeur de renouvellement aurait veillé, par le passé, à ne pas établir son établissement de jeux de hasard à proximité de ces lieux « sensibles », ne le dispense pas de démontrer à nouveau qu'il veille au respect de cette interdiction en vue de

l'octroi d'un renouvellement de licence valable pour neuf années supplémentaires. Dans le contexte d'un renouvellement, le demandeur de licence doit dès lors s'attendre à ce que l'environnement dans lequel il a établi l'emplacement de son établissement lors d'un précédent octroi de licence fasse l'objet d'un nouvel examen complet par la partie adverse au regard de la condition visée au point 4 de l'article 36, précité, examen susceptible de conduire à un refus de renouvellement.

3. Lorsqu'elle vérifie si la condition visée à l'article 36, 4., est ou non rencontrée, la partie adverse doit procéder à l'examen propre qui lui revient en vertu de l'article 21 de la même loi et ne peut, à cette occasion, ni ajouter ni retrancher à la loi.

Elle ne pourrait donc considérer que toutes les conditions d'octroi ou de renouvellement d'une licence de classe II sont remplies si elle constatait ou alors qu'elle devrait constater que le demandeur n'a pas veillé à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe II à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons.

4. Les notions que contient l'article 36, 4., précité, ne sont pas définies dans la loi.

Il en va ainsi de la notion de proximité, que le législateur n'a pas voulu fixer de manière mathématique, en visant une distance en mètres, préférant laisser aux autorités compétentes le soin de l'apprécier, sous le contrôle du juge. Cette circonstance a pour conséquence que la proximité doit être comprise dans son sens usuel, lequel évoque une distance peu importante. La commission des jeux de hasard doit dès lors apprécier, en fonction des circonstances locales telles que la distance à vol d'oiseau, la distance en suivant la voirie, les flux de déplacement du public, si un établissement visé à l'article 36, 4., doit être considéré comme « à proximité » de l'emplacement où l'autorisation est demandée d'exploiter un établissement de jeux de hasard.

Il en va également ainsi des notions d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons, qui doivent dès lors également être entendues dans leur sens usuel, sous réserve d'une volonté différente du législateur. A cet égard, rien ne permet d'exclure les établissements d'enseignement supérieur de la qualification d'« établissement d'enseignement » visée à l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999. Si la partie intervenante se prévaut de la référence aux « écoles » figurant dans les travaux

parlementaires (*Doc. Parl.*, Chambre, Doc 54 (sess. 2018-2019) 3327/001, pp. 13-14), cette référence ne permet pas de limiter la notion d'établissements d'enseignement aux seules écoles dès lors qu'elle prend place dans une énumération exemplative qui ne présente aucun caractère exhaustif.

Quant au terme « jeunes » visé par cette disposition, s'il renvoie à la jeunesse, il ne se résume pas aux « mineurs », la loi du 7 mai 1999 retenant par ailleurs ce terme spécifique à plusieurs reprises, ce qui confirme que le législateur n'y recourt que lorsqu'il entend clairement viser les personnes âgées de moins de 18 ans. Dans le cadre des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi, le ministre de la Justice, amené à s'exprimer sur la condition d'âge de 21 ans pour l'accès aux établissements de classe I et II, a d'ailleurs fait valoir que « [v]u le risque social omniprésent que représentent les jeux de hasard et en particulier certainement pour les jeunes, il est apparu justifié de fixer l'âge minimal à 21 ans, afin que les jeunes ne soient pas immédiatement confrontés à des jeux de hasard dès qu'ils ne sont plus mineurs » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1997-1998, n° 1 - 419/7, page 4). Une telle explication confirme que la qualification de « jeune » n'est pas réservée aux mineurs d'âge et peut aussi viser les jeunes majeurs.

Ainsi que les parties en ont convenu à l'audience, dans la version néerlandaise de la loi du 7 mai 1999, telle que publiée au *Moniteur belge* le 30 décembre 1999, le point 4 de l'article 36 est rédigé d'une manière qui diverge de la version française :

« Art. 36. Om een vergunning klasse B te kunnen verkrijgen moet de aanvrager:

[...]

4. ervoor zorgen dat de kansspelinrichting klasse II niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden en gevangenissen ; »

Tandis que dans la version française, l'établissement de jeux de hasard ne peut pas être établi à proximité d'endroits « fréquentés par des jeunes », dans la version néerlandaise, cette interdiction vise les endroits « principalement » ou « surtout » visités par des jeunes.

Aux termes de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, les divergences qui peuvent exister entre les textes

français et les textes néerlandais sont résolues d'après la volonté du législateur, déterminée suivant les règles ordinaires d'interprétation sans prééminence d'un des textes sur l'autre.

Il ressort des travaux parlementaires que les conditions d'exploitation fixées pour les salles de jeux automatiques visent à permettre « un contrôle maximal de la transparence de l'exploitation ainsi que des risques d'ordre social liés à leur emplacement », et qu'elles imposent ainsi notamment de ne pas situer l'emplacement de l'établissement de jeux dans des endroits socialement inadéquats (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1997-1998, 1 - 419/4, page 36). Selon la Cour constitutionnelle, le législateur subordonne ainsi l'octroi, par l'autorité qu'il désigne, d'une licence d'exploitation de salles de jeux automatiques, à des conditions « permettant d'éviter que des personnes qu'il entend protéger particulièrement (écoliers, jeunes gens, détenus autorisés à sortir d'une prison) soient incitées à s'y rendre ou visant à épargner un voisinage frivole aux hôpitaux et aux lieux de culte, par égard pour l'état d'esprit de ceux qui assistent à la souffrance ou éprouvent le besoin de se recueillir » (Cour const., arrêt n° 52/2000 [ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.52], B.6.3 ; et n° 113/2000 [ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.113], B.19.2).

Un tel objectif n'est raisonnablement conciliable avec les intérêts légitimes du demandeur de licence que dans la mesure où, conformément à la version néerlandaise de l'article 36, 4., de la loi, il n'est tenu compte que d'endroits « principalement » ou « surtout » fréquentés par des jeunes et, où, conformément à la version française du texte, ces endroits sont « fréquemment » visités par des jeunes. Une conception plus stricte aboutirait à ce que de trop nombreux endroits proches de l'établissement de jeux de hasard de classe II puissent faire obstacle à la délivrance d'une licence, alors même qu'ils ne seraient qu'incidemment visités par des jeunes.

6. En l'espèce, le premier acte attaqué contient le constat, fondé sur le plan annexé par la partie requérante à sa demande de renouvellement, que l'établissement de jeux de hasard se trouve juste en face du cimetière d'Ixelles, à environ 200 mètres de l'entrée du campus de la Plaine de la Vrije Universiteit Brussel – Université Libre de Bruxelles et de la Haute École Libre Ilya Prigogine, et à environ 420 mètres de l'hôpital Delta. Il y est également constaté que diverses infrastructures sportives se trouvent dans les environs de l'établissement de jeux de hasard, et qu'elles sont également fréquentées par des jeunes.

La partie adverse expose ensuite, toujours dans le premier acte attaqué, qu'il est impossible que le test de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999, soit réalisé

d'une manière purement mathématique, certainement dans un environnement urbain et densément peuplé. Elle considère qu'il convient d'examiner si ces établissements doivent être considérés comme des établissements au sens de l'article 36, 4., qui empêchent la délivrance d'une licence de classe B. S'agissant des différents établissements dont il est tenu compte dans l'acte attaqué, il est, en substance, considéré qu'ils ne forment pas un obstacle à la délivrance de la licence, pour les motifs essentiels suivants, auxquels sont ajoutés quelquefois des motifs présentés comme surabondants :

- Les infrastructures sportives situées à proximité (un fitness et une école de danse) ne peuvent être considérées comme des endroits « principalement » fréquentés par des jeunes, d'autant que de nombreux jeunes s'y trouveront accompagnés d'adultes et, surabondamment, ces infrastructures s'y trouvent depuis bien avant la première licence octroyée le 3 avril 2002, ce qui n'a pas empêché la commune de conclure une convention ;
- Les infrastructures sportives de la rue Volta sont trop éloignées pour être considérées comme établies « à proximité de » l'établissement de jeux de hasard, ce qui suffit pour considérer qu'il ne s'agit pas d'un établissement visé à l'article 36, 4., et il n'y a pas d'indications selon lesquelles cette localisation poserait concrètement problème, ce dont il n'est pas fait mention dans la convention conclue avec la commune ;
- La localisation du campus de la Plaine de l'ULB-VUB et de la Haute École, établissements d'enseignement qui ne sont pas principalement fréquentés par des mineurs (« jongeren in de zin van minderjarigen »), n'empêche pas la délivrance de la licence, dès lors que la localisation de l'établissement de jeux de hasard n'a jamais donné lieu à des problèmes dont la partie adverse aurait eu connaissance, alors que l'établissement de jeux de hasard est installé à cet endroit depuis le 3 avril 2002, que la commune a conclu trois conventions depuis, qu'aucune infraction n'a été constatée au sein de l'établissement lors d'un contrôle effectué le 26 octobre 2021 et que sur la période du 1<sup>er</sup> septembre 2021 au 24 octobre 2021, seul un visiteur de la catégorie d'âge 21-25 ans et douze visiteurs de la catégorie 25-30 ans ont été enregistrés dans l'établissement ;
- L'hôpital est trop éloigné pour être considéré comme établi « à proximité de » l'établissement de jeux de hasard et, surabondamment, il ne s'y trouvait pas lors de l'octroi de la première licence, alors que le test de l'article 36, 4., ne peut être le même en cas de renouvellement de licence qu'en cas de premier octroi, puisque cela pourrait conduire à l'installation abusive d'établissements visés à l'article 36, 4., pour faire obstacle au

renouvellement d'une licence et alors que l'exploitant d'un tel établissement sait au moment où il l'érige qu'un établissement de jeux de hasard se trouve à proximité et confirme ainsi qu'il n'y voit pas d'inconvénient ;

- Un cimetière n'est pas un lieu de culte et, de surcroît, le cimetière est en l'espèce caché derrière un mur de trois mètres de haut, tandis que son entrée se trouve à environ 400 mètres de l'établissement de jeux de hasard, ce qui, dans les circonstances concrètes, conduit à constater qu'il est trop éloigné pour être considéré comme établi « à proximité de » l'établissement de jeux de hasard.

Les motifs exprimés dans l'acte attaqué pour considérer que la proximité du campus de la Plaine, qui héberge des bâtiments universitaires et ceux d'une haute école, ne fait pas obstacle à la délivrance de la licence B, ne sont pas légalement admissibles.

En effet, la partie adverse procède, d'une part, à une confusion entre la notion d'établissement d'enseignement et celle d'endroits principalement fréquentés par des jeunes alors qu'il s'agit là, toutefois, de deux différents types de lieux par rapport auxquels le législateur a souhaité éviter la proximité et, d'autre part, méconnaît les notions d'établissements d'enseignement et de jeunes.

Or, il a été exposé ci-dessus que rien ne permet d'exclure les établissements d'enseignement supérieur de la qualification d' « établissement d'enseignement » visée à l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999. Dans le premier acte attaqué, la partie adverse qualifie les universités et la haute école du campus de la Plaine d'établissements d'enseignement, avant de constater qu'ils ne sont pas principalement fréquentés par des mineurs. Ce constat procède d'une analyse erronée de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999, dès lors que celle-ci n'impose aucune condition spécifique relative à la population fréquentant les établissements d'enseignement. En important la condition de fréquentation principale par des jeunes dans la notion d'établissement d'enseignement, la partie adverse méconnaît donc l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999.

Par ailleurs et à supposer même que la partie adverse ait entendu, en outre, examiner ces lieux non pas au regard de la notion d'établissements d'enseignement mais au regard de l'exigence liée aux endroits principalement fréquentés par des jeunes, la notion de « jeunes » visée à l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 n'est, comme cela a été exposé ci-dessus, pas limitée aux mineurs d'âge,

mais peut à l'évidence viser aussi des étudiants. En ce sens, il n'est pas contestable que des établissements d'enseignement établis sur un campus universitaire sont à tout le moins des endroits où se rendent principalement et fréquemment des « jeunes », au sens qui vient d'être rappelé. En limitant son analyse des lieux principalement fréquentés par des jeunes à la fréquentation de mineurs d'âge, la partie adverse méconnaît donc également l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999.

Le fait que la localisation de l'établissement de jeux de hasard n'a jamais donné lieu à des problèmes ou à des constats d'infraction, la circonstance que la commune ait conclu plusieurs conventions ou encore le fait que peu de jeunes aient effectivement fréquenté l'établissement de jeux de hasard pendant une période donnée, sont des éléments étrangers à l'examen de la proximité auquel doit procéder personnellement la partie adverse sur la base de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999. En tenant compte de ces divers éléments, la partie adverse ajoute en réalité à la loi, puisqu'elle introduit dans celle-ci des critères d'appréciation d'une demande de renouvellement de licence plus souples que ceux qui y figurent actuellement. Contrairement à ce que soutient la partie intervenante, il n'appartient ni à la partie adverse, ni au Conseil d'État, sous couvert de l'interprétation conforme aux dispositions de droit interne ou de droit international qu'elle invoque, d'ajouter dans la législation des conditions qui n'y figurent pas.

Quant aux motifs retenus pour considérer que des établissements ne sont pas « à proximité de » l'établissement de jeux de hasard, parce qu'ils sont « trop éloignés », ils sont insuffisants dans la mesure où ils sont tautologiques. Il revient à la partie adverse d'indiquer de manière plus concrète en quoi des établissements dont elle relève pourtant qu'ils se trouvent à environ 420 mètres de l'établissement de jeux de hasard, ce qui peut être considéré dans l'absolu comme une distance peu importante (l'hôpital), ou dans ses environs (les infrastructures sportives de la rue Volta), ne se trouvent pas « à proximité de » lui. Les motifs avancés *a posteriori* par la partie adverse ou suggérés par la partie intervenante dans les écrits de procédure pour justifier le défaut de proximité de l'hôpital ou les infrastructures sportives de la rue Volta ne peuvent à cet égard pallier le défaut de motivation formelle de l'acte attaqué.

Enfin, la motivation de l'acte attaqué est non seulement incohérente puisqu'elle revient, tantôt à exclure des établissements au motif qu'ils étaient présents de longue date, avant l'octroi de la première licence (le campus universitaire), tantôt à les exclure parce qu'ils n'y étaient pas au moment des précédents octrois de licence (l'hôpital), mais en tout état de cause légalement

inadmissible puisque la condition de la proximité doit faire l'objet d'un examen renouvelé et complet à chaque renouvellement de licence.

7. La partie intervenante estime que serait inadmissible une réglementation « à ce point rigoureuse qu'elle interdirait automatiquement le renouvellement d'une licence d'un établissement situé en un certain endroit sans tenir compte des circonstances concrètes de l'espèce, du fait que l'établissement est implanté depuis plus de vingt ans en cet endroit et du fait que la présence de l'établissement en cet endroit n'a pas causé de nuisances depuis son implantation ». Elle souhaite, à titre tout à fait subsidiaire, que la Cour constitutionnelle soit saisie d'une question préjudicielle portant sur la compatibilité de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés à la liberté de commerce et d'industrie, à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'établissement et aux principes de sécurité juridique et de légitime confiance.

Son raisonnement repose toutefois sur la prémisse inexacte qu'un renouvellement de licence d'un établissement de jeux de hasard de classe II serait automatiquement exclu dans les circonstances qu'elle décrit. Tel ne serait toutefois pas forcément le cas si la partie adverse appréciait la question de la proximité des établissements et endroits situés dans les environs de l'établissement de jeux de hasard, en ce compris ceux qui s'y trouvent « depuis plus de vingt ans », sur la base de motifs légalement admissibles. Il ne se justifie dès lors pas de réserver une suite à la question de constitutionnalité de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999 qu'elle suggère.

La saisine préjudicielle de la Cour constitutionnelle est d'autant plus exclue que, non seulement, la partie requérante n'indique pas en quels termes précis il conviendrait de l'interroger mais qu'en outre, et plus fondamentalement, l'inconstitutionnalité qu'elle entend dénoncer trouve son origine non pas dans l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il est rédigé, mais plutôt dans ce que cet article ne prévoit pas, à savoir une règle permettant une appréciation plus souple de la proximité visée à cet article 36, 4., par exemple sous la forme d'une dérogation totale ou partielle à cette condition lorsque la demande à examiner porte sur le renouvellement d'une licence. À supposer qu'une telle inconstitutionnalité soit constatée par la Cour constitutionnelle, elle résulterait d'une lacune législative qui ne pourrait être comblée que par une modification de la loi du 7 mai 1999, à laquelle seul le législateur, et non le Conseil d'État, pourrait procéder. Un constat d'inconstitutionnalité serait donc sans intérêt pour la partie requérante puisqu'en dépit de celui-ci, le Conseil d'État ne pourrait y remédier et que la loi du 7 mai 1999 ne

contiendrait toujours pas de disposition impliquant une dérogation à, ou à tout le moins un examen plus souple de la condition de la proximité que ce que ne prévoit à l'heure actuelle son article 36, 4., que les actes attaqués devraient encore respecter.

Sans qu'il soit nécessaire de vérifier en outre si la partie adverse devait inclure dans la motivation de l'acte attaqué les établissements dont la partie requérante estime qu'ils sont fréquentés par des jeunes et se trouvent dans le périmètre proche de l'établissement de jeux de hasard, il suffit de constater que, pour les raisons qui viennent d'être exprimées, le premier acte attaqué repose sur une motivation formelle inadéquate en ne justifiant pas à suffisance, et dans le respect de l'article 36, 4., de la loi du 7 mai 1999, que les établissements qu'il a inclus dans son examen ne font pas obstacle à la délivrance de la licence B. Cette illégalité emporte celle du deuxième acte attaqué, qui, comme la partie requérante le soutient à raison, ne peut légalement être octroyé sans le premier acte attaqué.

Le troisième moyen est fondé.

Il n'y a pas lieu d'examiner les deux autres moyens soulevés par la partie requérante dès lors que, même à les supposer fondés, l'illégalité dont ils impliqueraient le constat ne serait pas susceptible de donner lieu à une annulation aux effets plus étendus.

## *VII. Demande de maintien des effets*

### *VII.1. Thèses des parties*

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite subsidiairement le maintien des effets des actes attaqués en application de l'article 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dans la mesure où leur annulation entraînerait des conséquences très importantes avec effet rétroactif. En effet, expose-t-elle, les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime seraient compromis de manière disproportionnée à l'égard de l'opérateur de jeux agréé si la décision de renouvellement de l'agrément était annulée ; l'annulation, avec effet rétroactif et avec effet immédiat, des décisions attaquées aurait des conséquences financières disproportionnées pour l'opérateur de jeux, partie intervenante, par rapport aux avantages directs et immédiats que la partie requérante pourrait tirer de l'annulation des décisions attaquées ; et l'État belge sera tenu responsable de toutes les conséquences financières et des pertes subies par l'opérateur de jeux concerné, ce qui aura un impact négatif sur les finances publiques. Elle demande dès lors de

prévoir un délai d'exécution de l'arrêt et de maintien des effets de six mois après la notification de l'arrêt à intervenir. Elle réitère cette demande à titre subsidiaire dans son dernier mémoire.

La partie intervenante ne formule pas de demande de maintien des effets dans son mémoire en intervention.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante en fait le constat et estime que « [l]es griefs soulevés par la partie adverse, outre qu'ils sont hypothétiques, ne lui sont pas propres ». Elle ajoute que les conséquences d'une annulation soulevées par la partie adverse, à savoir des conséquences financières et un problème de sécurité juridique, sont des éléments accompagnant généralement une annulation en raison d'illégalités ; que la partie adverse n'avance pas pour autant des effets « disproportionnés » qui, en l'espèce justifieraient un maintien des effets ; et qu'à tout le moins, ces conséquences financières ne sont étayées par aucune pièce.

La partie intervenante ne formule pas d'observations à cet égard dans son dernier mémoire.

## *VII.2. Appréciation*

Dans sa version applicable à la présente procédure, l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure prévoit dispose :

« La demande visant au maintien des effets de l'acte ou du règlement attaqué, en application de l'article 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées, est formulée au plus tard dans le dernier mémoire. Cette demande doit être motivée. Lorsqu'elle est introduite pour la première fois dans un dernier mémoire, les autres parties peuvent faire valoir leurs observations écrites dans un délai de trente jours à dater de la notification de ce dernier mémoire. Le membre de l'auditorat désigné rédige dans les quinze jours un rapport complémentaire limité à cet objet. Ce rapport est joint à la convocation. »

Concluant au rejet du recours, l'auditeur rapporteur n'a pas examiné la demande de maintien des effets formulée par la partie adverse.

Il y a dès lors lieu d'ordonner la réouverture des débats pour permettre le dépôt d'un rapport complémentaire sur la demande de maintien des effets, afin d'assurer le caractère contradictoire des débats, le respect des droits de la défense et celui du double examen du litige, garant du sérieux de l'œuvre d'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours.

## *VIII. Confidentialité*

### *VIII.1. Thèses des parties*

La partie adverse dépose, dans une farde II, trois pièces, étant les demandes complètes de renouvellement de licence introduites par la partie intervenante, ainsi qu'une version complète du rapport de contrôle du 18 novembre 2021, en sollicitant le bénéfice de l'article 87, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement de procédure. Elle explique que ces documents concernent des informations relatives à l'infrastructure informatique de la partie intervenante, à ses procédures opérationnelles, aux accords commerciaux qu'elle a conclus avec des tiers ou encore à sa situation fiscale et financière et que leur communication à la partie requérante porterait atteinte au secret des affaires alors que cette communication n'est de surcroît pas nécessaire à l'instruction des moyens soulevés dans la requête.

La partie requérante ne réplique pas sur ce point.

### *VIII.2. Appréciation*

Les pièces précitées ne sont pas nécessaires à la solution du litige à ce stade de la procédure. Il n'y a dès lors pas lieu de lever la confidentialité de celles-ci, ce sans préjudice de l'appréciation qui pourrait être portée par le Conseil d'État sur la nécessité éventuelle de les porter à la connaissance de la partie requérante à un autre stade de la procédure.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

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

#### **Article 2.**

La partie confidentielle du dossier administratif (fardes II, contenant 3 pièces) demeure, à ce stade de la procédure, confidentielle.

**Article 3.**

Le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les troisième et quatrième actes attaqués et en tant qu'il est dirigé contre les premier et deuxième actes attaqués, dans la mesure où ceux-ci retirent les décisions du 19 février 2020.

**Article 4.**

Les débats sont rouverts afin que le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général examine la demande de maintien des effets formulée par la partie adverse dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire.

**Article 5.**

Il est réservé à statuer pour le surplus.

**Article 6.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2024, par la XI<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,  
Denis Delvax,  
Joëlle Sautois,  
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer