

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 100.395 du 26 octobre 2001

A. 108.579/XI-15.480

A. 109.529/XI-15.441

En cause :

1. CARDON Céline,
2. ARESU Renato,
ayant élu domicile chez
Me M. DELNOY, avocat,
rue Simonon 13
4000 Liège,

3. la S.A CIRCUS GUILLEMINS,
ayant élu domicile chez
Me V. THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 37
4000 Liège,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par
- Le Ministre de l'**ECONOMIE**,
ayant élu domicile chez
Me Ph. LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,
- Le Ministre de l'**INTÉRIEUR**,
- Le Ministre des **FINANCES**,
- Le Ministre de la **SANTE PUBLIQUE**,
ayant élu domicile chez
Me Ph. LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles
- Le Ministre de la **JUSTICE**,
ayant élu domicile chez
Me Ph. LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,

2. la Commission des jeux de hasard.
ayant élu domicile chez
Me Fl. FAUCONNIER, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 51
6061 Montignies-sur-Sambre,

Partie intervenante :

la S.A. CIRCUS GUILLEMIN

ayant élu domicile chez
Me V. THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 37
4000 Liège.

LE PRESIDENT F.F.DE LA XI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 7 août 2001 par Céline CARDON et Renato ARESU, qui tend à la suspension de l'exécution de la décision de la Commission des jeux de hasard du 27 juin 2001 refusant de délivrer à la S.A. CIRCUS GUILLEMIN la licence de classe B en vue de l'exploitation d'un établissement de classe II;

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérants, qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la requête introduite le 6 septembre 2001 par la S.A. CIRCUS GUILLEMIN qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480;

Vu la demande introduite le 27 août 2001 par la S.A. CIRCUS GUILLEMIN, qui tend à la suspension de l'exécution de la même décision;

Vu la requête introduite le même jour par la même société requérante qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

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

Vu l'ordonnance du 12 octobre 2001 fixant l'affaire à l'audience du 22 octobre 2001;

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

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me M. DELNOY, avocat, comparaissant pour les deux premières parties requérantes, Me V. THIRY, avocat, comparaissant pour la troisième partie requérante ainsi que pour la partie intervenante, Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me Fl. FAUCONNIER, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

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

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

Considérant que les affaires sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que l'Etat belge, en tant qu'il est représenté par les Ministres de l'Intérieur, des Finances, de l'Economie et de la Santé publique, qui n'ont pas participé à l'élaboration de la décision attaquée, doit être mis hors de cause;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. Depuis fin 1994, la S.A. CIRCUS GUILLEMINs exploite à CHARLEROI, boulevard TIROU, un établissement de jeux de hasard où travaillent, depuis respectivement un et trois ans, les parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480.
2. Jusqu'au 30 décembre 2000, l'exploitation d'une salle de jeux automatiques tombait dans le champ de l'interdiction générale des jeux de hasard résultant de la loi du 24 octobre 1902 concernant le jeu et n'était autorisée que dans les conditions définies par l'article 3 et l'annexe de l'arrêté royal du 13 janvier 1975 portant la liste des appareils de jeu dont l'exploitation est autorisée, modifié par les arrêtés royaux des 3 juin 1991 et 20 avril 1993.

La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, publiée au Moniteur belge du 30 décembre 1999, 1^{ère} édition, est entrée en vigueur, pour la plupart des dispositions qui concernent les établissements de classe II, le 30 décembre 2000, en vertu de l'article 9 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 (VI) relatif au fonctionnement et à l'administration des

établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C.

L'essentiel des règles qui régissent les établissements de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques, forme le chapitre IV, section II, comprenant les articles 34 à 38.

Le Moniteur belge du 30 décembre 2000, 1^{ère} édition, publie, en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classe II, trois arrêtés royaux du 22 décembre 2000 dont celui relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements des jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe B.

Les dispositions pertinentes à la présente cause forment les articles 7, 9, 10 et 11 et les annexes III et IV de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité; elles visent à procéder à une répartition géographique, fondée exclusivement sur les chiffres de population, des 180 licences de classe B que la Commission des jeux de hasard peut délivrer.

3. Le 23 janvier 2001, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de CHARLEROI décide de conclure la convention visée à l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 précitée avec quatre établissements de jeux de hasard situés sur le territoire communal (dont avec un établissement exploité à GOSSELIES par la S.A. CIRCUS GUILLEMINS) et de ne pas conclure de convention avec d'autres établissements dont celui que cette société exploite au boulevard TIROU.

Cette décision fait l'objet de différents recours devant le Conseil d'Etat dont un émanant des parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 enregistrés sous le n° G/A 102.297 / VIII - 2203 (suspension et annulation) tandis qu'un autre (annulation seulement) émanant de la S.A. CIRCUS GUILLEMINS l'est sous le n° G/A 102.302 / VIII - 2209.

4. Le 29 janvier 2001, la deuxième partie requérante introduit auprès de la Commission des jeux de hasard une demande de licence classe B.
5. Le 22 février 2001, le conseil communal de la ville de CHARLEROI prend acte de la décision du collège des bourgmestre et échevins du 23 janvier 2001.

Cette décision fait l'objet de différents recours devant le Conseil d'Etat dont un émanant des parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 enregistrés sous le n° G/A 106.263 / VIII - 2358 (suspension et annulation).

6. Le 27 juin 2001, la Commission des jeux de hasard décide de refuser à la S.A. CIRCUS GUILLEMINS la licence de classe B nécessaire au fonctionnement de l'établissement de jeux de hasard du boulevard TIROU de CHARLEROI.

Cette décision se présente comme suit :

“COMMISSION DES JEUX DE HASARD

N° 4244

AUDIENCE : 27 juin 2001.

(...)

DEMANDE DE LICENCE DE CLASSE B

Vu la demande introduite en vue d'obtenir la licence B pour l'exploitation d'une salle de jeux de classe II par l'exploitant SA CIRCUS GUILLEMINS dont le siège social est sis Rue des Bayards 22-24, 4000 LIEGE;

Dénommé demandeur:

Dont l'établissement dénommé « Circus » est exploité Boulevard Tirou 60, 6000 Charleroi;

Dénommé le siège;

Vu l'audition du demandeur du 27.06.2001;

Vu le rapport du Secrétariat de la Commission tendant à déclarer la demande recevable et faisant apparaître qu'il ressort des pièces du dossier que la convention, entre l'exploitant de l'établissement de jeux de hasard et la commune du siège, imposée par l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, n'a pas été conclue étant donné que la commune de Charleroi, du siège dudit établissement, a refusé de conclure une telle convention;

Que ce refus ressort à suffisance du document produit le 23.01.2001 par l'autorité communale;

SUR LA RECEVABILITE

Attendu que le formulaire de demande de licence de classe B a été posté par lettre recommandée avant le 31 janvier 2001, la Commission des jeux de hasard constate que ledit formulaire de demande a donc été introduit dans les délais et forme légales;

Attendu que dès lors la demande est recevable;

Attendu que dès lors le demandeur pouvait bénéficier de la période transitoire prévu par l'article 19 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe 11, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe B.

SUR LE FOND :

Attendu que l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 sur les Jeux de hasard, les établissements de Jeux de hasard et la protection des joueurs, stipule clairement que l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du .lieu de rétablissement et l'exploitant; que la décision de conclure une telle convention relève du pouvoir discrétionnaire de la commune; que la convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi ainsi que les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe II et qui exerce le contrôle de la commune;

Attendu que la production d'une convention entre la commune et l'exploitant constitue un élément préalable et indispensable pour que les autres conditions pour l'obtention d'une licence de classe B soient examinées;

Attendu que dès lors, l'examen des arguments étrangers à l'existence de cette convention est prématuré voire superflu;

Attendu cependant, que l'autorité communale a fait savoir qu'elle n'entend pas conclure de convention;

Attendu que les recours introduits par le demandeur devant les autorités de tutelle ou le conseil d'Etat ne sont pas suspensifs de la procédure devant la commission des jeux de hasard ;

Attendu que dès lors, aucune licence de classe B ne peut être délivrée au demandeur;

PAR CES MOTIFS,

La commission déclare la demande recevable mais refuse de délivrer la licence de classe B au demandeur.

En conséquence, la Commission des jeux de hasard constate qu'en application de l'article 19 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe B, il doit être mis fin à l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard de classe II dans les trois mois à dater de la notification de la présente décision.

La présente décision a été délibérée à la majorité des voix des membres présents de la commission et prononcée à l'audience du 27 juin 2001.”.

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

7. Le 12 juillet 2001, par ses arrêts n° 97.800 et 97.801, le Conseil d'Etat suspend l'exécution de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de CHARLEROI en tant qu'elle porte refus de conclure avec la S.A. SOBRIDA INVEST et la S.P.R.L. CPF une convention telle que prévue à l'article 36, 4°, de la

loi du 7 mai 1999, le moyen pris de l'illégalité de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité, fondement de la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins, lui paraissant sérieux.

8. Le 8 août 2001, par son arrêt n° 98.198, le Conseil d'Etat rejette la demande de suspension de l'exécution de la décision du collège des bourgmestre et échevins ne concluant pas de convention avec la S.A. CIRCUS GUILLEMIN, la condition de risque de préjudice grave difficilement réparable n'étant pas remplie pour ce qui concerne les parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 et leurs collègues de travail.
9. Le 21 août 2001, par son arrêt n° 98.433, le Conseil d'Etat rejette la demande de suspension et la requête en annulation introduite par les parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 contre la décision du conseil communal de CHARLEROI du 22 février 2001, cet acte n'étant manifestement pas un acte susceptible de recours.
10. Le 31 août 2001, l'administrateur-délégué de la S.A. CIRCUS GUILLEMIN confirme au conseil des parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 que "si les recours introduits contre les décisions de la Commission des jeux de hasard ne (lui) sont pas favorables, (il n'aura) d'autre solution que de licencier tout le personnel occupé tant au CIRCUS d'ARLON qu'au CIRCUS de CHARLEROI".

Considérant que l'Etat belge, représenté valablement par le Ministre de la Justice, et la Commission des jeux de hasard exposent que le recours des parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579 serait irrecevable en raison de l'absence d'intérêt direct à l'annulation de l'acte attaqué, les intérêts de ces parties requérantes n'étant touchés que par l'interposition d'un lien de droit ou de fait étranger à la relation entre elles et l'acte attaqué, étant le refus de la ville de CHARLEROI de conclure une convention et la décision éventuelle de leur employeur de les licencier;

Considérant qu'à ce stade de la procédure, il y a lieu, avant d'examiner la question de la recevabilité de la demande de suspension, accessoire de la requête en annulation, de vérifier si les autres conditions visées à l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont remplies;

Considérant que les parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 exposent, en substance, qu'il ne fait aucun doute que l'acte attaqué implique la fermeture de l'établissement où elles travaillent pour le 10 octobre 2001 et le licenciement de l'ensemble du personnel, que les recettes générées par les jeux d'amusement dans cet établissement sont très réduites (moins de 1% des recettes totales) et ne peuvent justifier la subsistance de cet établissement avec ces seules recettes, que les effectifs des autres établissements de l'employeur sont au complet et ne peuvent les absorber dans l'attente d'une décision au fond, qu'il est illusoire de croire que l'établissement, une fois fermé, pourrait être rouvert ailleurs en raison des nombreux investissements consentis et de l'impossibilité de transfert en raison du mécanisme de la loi du 7 mai 1999 et de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité, que leurs faibles qualifications ne leur permettront pas de retrouver ailleurs un emploi leur permettant de maintenir une situation financière équivalente, que, jurisprudence du Conseil d'Etat à l'appui de leur thèse, la perte de leur emploi les entraînera dans une situation financière extrêmement difficile en raison des faibles montants des allocations de chômage, que le risque de préjudice grave difficilement réparable est également d'ordre moral, que le Conseil d'Etat considère que la perte d'emploi est constitutive de pareil préjudice, que l'acte attaqué est bien à l'origine du risque de préjudice grave difficilement réparable invoqué et que le droit au travail, visé à l'article 23 de la Constitution, est ici en jeu;

Considérant que la S.A. CIRCUS GUILLEMINs, requérante en intervention dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 et requérante dans l'affaire G/A 109.529/XI-15.441, expose, en synthèse, que l'acte attaqué implique la fermeture de son établissement du boulevard TIROU où 98% du chiffre d'affaires est constitué par les jeux de hasard et où les recettes des jeux de divertissement sont quasi inexistantes, qu'un rapport de réviseur d'entreprises atteste que cet établissement a généré un produit de plus de 56 millions et un bénéfice avant impôts et provisions d'environ 10 millions, qu'il est illusoire d'envisager la réouverture de l'établissement au même endroit où son ouverture a nécessité un investissement de l'ordre de 70 millions de francs, que le refus de licence entraînera le licenciement de l'ensemble des personnes y employées et sans possibilité de transfert vers ses autres établissements, que, dans un marché aussi spécialisé, une perte de clientèle est inévitable et irrémédiable et que l'acte attaqué lui cause également un dommage moral en portant atteinte à sa réputation;

Considérant que la première partie adverse expose en substance que l'employeur des parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 propose également des jeux de divertissement dont l'exploitation n'est pas soumise à

autorisation, que les données comparatives entre jeux de hasard et jeux de divertissement manquent de pertinence car fondées sur les années où la S.A. CIRCUS GUILLEMINs pouvait privilégier les jeux de hasard au détriment de ceux de divertissement, qu'il en va de même pour les jeux de divertissement des salles de jeux et ceux détenus par les ménages, qu'ainsi la reconversion ne paraît pas invraisemblable, qu'une salle de bowling est également exploitée dans l'établissement de CHARLEROI, que des demandes peuvent être introduites pour d'autres établissements situés dans d'autres arrondissements, que ces parties requérantes ont été engagées dans un établissement de jeux de hasard à un moment où l'exploitation en était interdite en sorte que sa situation juridique présentait un caractère provisoire et à tout le moins aléatoire en sorte que la fermeture de l'établissement devait être un événement raisonnablement prévisible et que le dommage est réparable, d'une part, en raison de son caractère financier et, d'autre part, en raison du transfert de clientèle vers les autres établissements qui devront nécessairement engager du personnel supplémentaire;

Considérant que la seconde partie adverse expose que l'établissement de la S.A. CIRCUS GUILLEMINs exploite également des jeux de divertissement en sorte que l'absence de licence pour l'exploitation de jeux de hasard n'a pas pour effet de faire cesser toutes les activités dans cet établissement, que l'employeur des parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 est propriétaire de nombreux autres établissements de classe II en sorte qu'il n'est pas établi que la cessation des activités de jeux de hasard entraînera le licenciement de ces personnes qui pourraient toujours être transférés vers l'établissement de GOSSELIES, que ces personnes bénéficient d'une expérience leur permettant de retrouver un emploi dans d'autres établissements dont les activités n'auront fait que s'accroître, que la motivation de l'arrêt KEMIKEM doit à l'évidence être transposée au cas d'espèce et qu'en définitive le risque de préjudice grave difficilement réparable résulte du régime de licenciement prévu par les contrats de travail ainsi que du peu de qualification de ces parties requérantes;

Considérant que la première partie adverse, dans l'affaire G/A 109.529/XI-15.441, expose que la société requérante a installé des jeux de hasard dans ses établissements à une époque où leur exploitation était seulement tolérée et y a procédé à des investissements en toute connaissance de cause, que la perte de revenus constituait un événement prévisible et consenti en connaissance du risque, qu'en l'absence de convention avec la ville de CHARLEROI, la Commission des jeux de hasard a, à juste titre, refusé d'accorder une licence de classe B, qu'il s'agit d'un acte non querellé dans le cadre de la présente procédure, que le dommage trouve son origine dans le refus de

la commune et non dans l'acte attaqué en sorte que le risque de préjudice grave difficilement réparable ne serait pas établi;

Considérant que, dans la même affaire, la seconde partie adverse expose que la fermeture de l'établissement de la société requérante et le licenciement de son personnel demeurent incertains, que seuls les jeux de hasard ne pourront plus être exploités alors que des jeux de divertissement pourront l'être et qu'un préjudice financier est toujours réparable;

Considérant que comme l'indique l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable"; que le législateur a ainsi mis comme condition que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable; que pareil libellé implique qu'aucune décision émanant d'une autorité administrative ou d'une autre personne ne s'interpose entre l'acte attaqué et le risque de préjudice grave difficilement réparable vanté; que s'il est exact que le risque de perdre son emploi constitue indéniablement un risque de préjudice grave difficilement réparable, il y a lieu, d'une part, de relever que l'éventuelle suspension de l'exécution de la décision de la commission des jeux de hasard ne ferait aucunement obstacle à ce que l'employeur des parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 les licencie en invoquant l'absence de convention avec la ville de CHARLEROI ou un autre motif et, d'autre part, que cette décision de la Commission des jeux de hasard ne leur occasionne le risque de préjudice grave difficilement réparable craint que pour autant que s'interpose un nouvel acte, étant la décision de licenciement de leur employeur, décision ne découlant pas immédiatement de l'acte attaqué mais de l'attitude qu'adoptera l'employeur des parties requérantes dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480, lequel pouvant toujours proposer une affectation provisoire dans un de ses nombreux établissements; que, plus spécialement pour ce qui concerne la S.A. CIRCUS GUILLEMIN, requérante en intervention dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480 et requérante dans l'affaire G/A 109.529/XI-15.441, le risque de préjudice grave difficilement réparable tel que décrit tient au choix opéré d'ouvrir un établissement de jeux de hasard où ce type de jeux est exploité de manière quasi unique - avec dès lors un risque économique élevé si une mesure d'interdiction ou de fermeture devait être prise - et à un moment où il n'existait aucune certitude quant à la pérennité de pareil établissement; que compte tenu de la nature très particulière de cette activité économique, le risque de préjudice grave difficilement réparable était raisonnablement

prévisible; qu'il résulte par ailleurs des pièces fournies par la société requérante à l'occasion de l'instruction de la demande, que l'établissement de CHARLEROI dont la fermeture résultera de l'acte attaqué représente moins de 10% de son chiffre d'affaires global; que cette diminution ne l'expose ainsi pas à la faillite et est susceptible d'une réparation financière; que quant aux autres éléments invoqués, ils sont hypothétiques ou susceptibles d'une réparation par équivalent; qu'il en résulte que la condition de risque de préjudice grave difficilement réparable causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué n'est établie dans le chef d'aucune des parties requérantes;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la SA CIRCUS GUILLEMIN, dans l'affaire G/A 108.579/XI-15.480, est accueillie dans la procédure en référé.

Article 2.

L'Etat belge, en tant qu'il est représenté par les Ministres des Finances, de l'Intérieur, de l'Economie et de la Santé publique, est mis hors de cause.

Article 3.

Les demandes de suspension sont rejetées.

Article 4.

Les dépens relatifs à la requête en intervention de la SA CIRCUS GUILLEMIN, liquidés à la somme de 5.000 francs, sont mis à charge de celle-ci.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le vingt-six octobre deux mille un par :

M. VANHAEVERBEEK, président de chambre f.f.,
M. DUPONT, greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président f.f.,

X. DUPONT.

J. VANHAEVERBEEK.