

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.530 du 13 novembre 2002

A.109.930 /XI-15.460

En cause : **S.P.R.L. VICTORY GAMES,**

ayant élu domicile chez
Me B. MAINGAIN, avocat,
rue A. De Boeck 54
1140 Bruxelles,

contre :

- 1. l'Etat belge**, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me F. FAUCONNIER, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 51
6061 Montigny-sur-Sambre,
- 2. la Ville de Mons,**

Partie intervenante :

S.A. INVESTISSEMENTS ET LEISURE,

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

LE PRESIDENT DE LA XI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 5 septembre 2001 par la société privée à responsabilité limitée VICTORY GAMES, qui tend à la suspension de l'exécution de:

- “ 1. la décision prise en date du 27 juin 2001 par la Commission des jeux de hasard du Ministère de la Justice refusant de lui délivrer la licence de classe B en application 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;

2. les décisions de date inconnue prises par la même Commission de délivrer aux exploitants de trois établissements situés sur le territoire de la Ville de Mons la licence de classe B précitée;
3. la décision du Collège échevinal ou du conseil communal de Mons, de date inconnue, décidant de classer la requérante en quatrième position sur une liste de «préférence» adressée par la Ville de Mons à la Commission précitée des jeux de hasard en vue de la délivrance ou non de la licence de classe B précitée.”;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation des mêmes actes;

Vu la demande en intervention dans la procédure en suspension introduite le 17 décembre 2001 par la société anonyme INVESTISSEMENTS ET LEISURE;

Vu le dossier administratif et les notes d'observations des parties adverses;

Vu le rapport de M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 19 août 2002 fixant l'affaire à l'audience du 24 septembre 2002, et la remise à l'audience du 8 octobre 2002;

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

Entendu, en son rapport, M. MESSINNE, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me B. MAINGAIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me F. FAUCONNIER, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Me P. FAVART, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et Me V. THIRY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que la partie intervenante, dont l’octroi d’une licence de classe B par la première partie adverse est attaqué dans le cadre du présent recours, présente par conséquent un intérêt à la solution de celui-ci; que sa demande en intervention dans la procédure en suspension doit être accueillie;

Considérant que la demanderesse, constituée le 18 janvier 2000, exploite une salle de jeux de hasard automatiques à Mons, 1 rue de la Poterie, où elle a repris le fonds de commerce d’une société anonyme MONS JEUX, et précise que cette exploitation est sa seule activité; qu’elle a introduit le 16 janvier 2001 auprès du bourgmestre de Mons une demande tendant à l’obtention d’une convention conforme à l’article 3 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, puis, le 26 janvier 2001 auprès de la Commission des jeux de hasard, une demande de licence de classe B en vue de l’exploitation de son établissement; que, le 8 février 2001, le collège des bourgmestre et échevins a décidé de conclure une convention conforme à l’article 3 précité avec huit exploitants de salles de jeux automatiques, de classer ceux-ci en fonction de critères prédéfinis, d’attribuer à la demanderesse la quatrième place dans ce classement, et de “soumettre la présente délibération au prochain conseil communal”; que la ville de Mons a notifié à la demanderesse, par lettre recommandée à la poste le 26 février 2001, les exemplaires de la convention qui la concerne et que, le 19 mars 1991, le conseil communal a décidé de “ratifier” la décision du collège, arrêté le texte de la convention, désigné et classé les huit établissements retenus; qu’il s’agit du troisième acte attaqué; que la demanderesse a transmis une copie de la convention signée avec la Ville à la Commission des jeux de hasard qui a refusé de délivrer la licence de classe B le 27 juin 2001 pour les motifs essentiels suivants:

“ [...]

Attendu que le critère de la classe de la commune est un élément objectif défini clairement dans 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;

[...]

Attendu que cet établissement figure en quatrième position dans la liste de préférence établie par la commune de Mons;

Attendu que certaines pièces du dossier sont des copies et non des originaux; que le bilan provisoire au 31/12/2000 n’est pas encore parvenu à la commission (il s’agit d’un établissement qui a ouvert ses portes en 2000);

[...].”;

qu’il s’agit du premier acte attaqué;

Considérant que la Commission des jeux de hasard a décidé le 27 juin 2001 d'accorder une licence de classe B à la société anonyme INVESTISSEMENTS ET LEISURE, à la société coopérative à responsabilité limitée LA VRAM et à la société privée à responsabilité limitée WORLD FAMILY GAMES; que ces octrois constituent le deuxième objet de la requête;

Considérant que la seconde partie adverse soulève une fin de non recevoir tirée de l'irrecevabilité de la demande de suspension au motif qu'aucune requête en annulation n'a été introduite;

Considérant que la demanderesse a introduit une requête en annulation en même temps que sa demande de suspension; que la fin de non recevoir ne peut être accueillie;

Considérant que la seconde partie adverse soulève une deuxième fin de non recevoir tirée, d'une part, du défaut d'intérêt et de préjudice dans le chef de la demanderesse aux motifs que le classement imposé par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 repose sur l'ancienneté des établissements, que cet arrêté n'a fait l'objet d'aucun recours de sorte que la ville de Mons est tenue de l'exécuter, et que le classement par les communes n'a pas de valeur et ne lie pas la Commission de sorte qu'il ne peut causer aucun grief à la demanderesse, et, d'autre part, de ce que "la décision de classement, préparatoire à l'octroi ou au refus de la licence par la Commission des jeux de hasard" n'est pas "détachable du processus décisionnel";

Considérant, d'une part, que l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat et que, n'eût-il pas été attaqué, cette circonstance n'empêcherait pas la demanderesse d'en contester éventuellement la légalité devant le Conseil d'Etat en application de l'article 159 de la Constitution; qu'au surplus, il n'est ni matériellement ni juridiquement exact que le classement qu'il implique doive se faire exclusivement en raison de l'ancienneté des établissements; qu'à cet égard, la fin de non recevoir ne peut être accueillie;

Considérant, d'autre part, que le classement opéré par la seconde partie adverse en application de l'article 8 de l'arrêté royal précité est l'expression d'une préférence de l'autorité communale qui ne lie pas la Commission des jeux de hasard; qu'il s'ensuit que ce classement constitue un acte purement préparatoire dont l'irrégularité peut être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la décision finale; que, toutefois, il n'est pas comme tel susceptible d'annulation et que, dès lors, son

exécution ne peut pas davantage faire l'objet d'un arrêt de suspension; que, dans cette mesure, la fin de non recevoir est fondée;

Considérant que la partie intervenante soulève une fin de non recevoir tirée du défaut d'intérêt de la demanderesse "à poursuivre l'annulation ou à demander la suspension de l'exécution de la décision du [27 juin 2001] de la Commission des jeux de hasard accordant à la requérante en intervention une licence de classe B pour son établissement situé rue de la Clé, 37bis à Mons (deuxième acte attaqué)";

Considérant que l'exception ne peut être admise que si n'est pas contestée par la demanderesse la légalité de la répartition géographique des établissements de classe II, opérée par 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 des licences de classe B; que la demanderesse conteste cette légalité dans la seconde branche de son troisième moyen; que la fin de non recevoir est donc liée à l'examen de cette branche dudit moyen;

Considérant que la demanderesse prend un premier moyen "de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 4 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, en ce que le premier des actes attaqués est fondé sur l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ainsi que sur 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", dans lequel elle soutient en substance que l'article 34 de la loi du 7 mai 1999, qui est le fondement du premier acte attaqué, n'a jamais été mis en vigueur, ni par l'effet de l'article 78 de la loi, ni par un arrêté royal;

Considérant que par l'effet de l'article 9 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme des licences de classe C, les dispositions visées à l'article 78, alinéa 2, de la loi sont entrées en vigueur le 30 décembre 2000, sous réserve des exceptions que ledit article 9 énumère et dont les articles 34 à 36 de la loi ne font pas partie; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la demanderesse prend un moyen, le troisième de la requête, de "l'excès de pouvoir et de la violation de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de

hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, spécialement en ses articles 20 et 34 et suivants, de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des articles 10 et 11 ainsi que 105 et 108 de la Constitution et du décret d'Allarde relatif à la liberté du commerce et de l'industrie" dans la seconde branche duquel elle fait valoir en substance que "c'est de manière illégale que l'établissement d'une «liste de préférence» à établir par la commune est prescrite par l'article 8 de l'arrêté royal du 22 décembre 1980 et que le Roi a fixé dans cet arrêté un critère de répartition territoriale de 180 établissements pouvant être autorisés en manière telle que l'application de cet arrêté doit être écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution et que les décisions attaquées se fondant sur un arrêté réglementaire illégal ou une décision prise en vertu de cet arrêté illégal sont eux-mêmes illégales et doivent être annulées”;

Considérant que la décision de la Commission des jeux de hasard de refuser à la demanderesse la licence qu'elle sollicitait précise “que le critère de la classe de la commune est un élément objectif défini clairement dans l'arrêté royal du 22 décembre 2000” précité et que l'établissement de la demanderesse “figure en quatrième position dans la liste établie par la commune de Mons”; qu'ainsi, la Commission a refusé la licence sollicitée parce que l'arrêté royal opère une répartition géographique des 180 établissements autorisés par l'article 34, alinéa 2, de la loi du 7 juin 1999;

Considérant que la légalité de l'arrêté royal du 22 décembre 1980 précité est douteuse; que ni l'article 36 ni aucune autre disposition de la loi du 7 mai 1999 n'habilitent le Roi à répartir géographiquement les établissements de jeux de hasard de classe II dont le nombre est fixé à 180 au total par l'article 34 de la loi; qu'à défaut d'habilitation particulière, le Roi peut certes en vertu de son pouvoir général d'exécution des lois dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais sans jamais pouvoir en étendre ou restreindre la portée ni la compléter ou la modifier; qu'il ressort des articles 20, alinéa 3, 21, alinéa 1^{er}, 1, 35 et 36 de la loi précitée que c'est à la Commission des jeux de hasard que le législateur a confié la mission d'accorder les licences d'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe B et de vérifier, à cet effet, si les impétrants satisfont aux conditions fixées par la loi, soit celles énumérées à l'article 36; que parmi ces conditions figure la présentation d'une convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard et la commune; que le nombre maximum de licences susceptibles d'être accordées aux établissements remplissant toutes les conditions est de 180; que ce système se présente à première vue comme complet; qu'en prenant l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité, le Roi paraît

bien avoir ajouté aux conditions légales d'octroi des licences de classe B une condition de localisation qui n'est pas prévue à l'article 36, 4, de la loi et que la limitation à 180, par l'article 34, alinéa 2, du nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II autorisés ne rend pas nécessaire; que s'il est exact que la loi a fixé à 180 le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard de classe II autorisés et que tous les établissements existants n'ont pas inconditionnellement droit à l'obtention d'une licence de classe B, il ne s'ensuit pas que le but et l'esprit de la loi auraient été de faire procéder par le Roi à une nouvelle répartition géographique de ces établissements avec les conséquences qui s'y attachent, à savoir la fermeture des établissements implantés dans des communes ne bénéficiant ni de l'annexe III ni de l'annexe IV de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 ou en surnombre dans des communes où le nombre d'établissements est limité par les mêmes annexes, alors même qu'ils rempliraient les conditions prévues aux points 1 à 4 de l'article 36 de la loi; qu'aucun élément des travaux parlementaires de la loi ne permet de l'avancer; que sur la base des critères énumérés à l'article 36 précité, y compris le critère de localisation prévu au point 4, la Commission semble bien en mesure d'accorder, à concurrence d'un nombre maximum de 180, les licences de classe B aux exploitants d'établissements de jeux de hasard de classe II ayant préalablement conclu une convention avec la commune, sans que le Roi doive procéder à une nouvelle répartition géographique des établissements; qu'il y a d'autant plus de raison de douter de la légalité du système de répartition géographique mis en place par le Roi que ce système restreint sensiblement la liberté apparente que l'article 34, alinéa 3, de la loi laisse aux communes, sans aucune distinction, de conclure des conventions avec les exploitants des établissements de jeux de hasard de classe II et le pouvoir que la Commission tient des articles 20, alinéa 2, 21, alinéa 1^{er}, 1, 35 et 36 de la loi d'accorder les licences d'exploitation de classe B, à concurrence d'un nombre maximum de 180, aux conditions apparemment fixées de manière limitative à l'article 36, et qu'il intervient dans un domaine qui touche à une des libertés fondamentales de notre système économique, étant la liberté de commerce et d'industrie; que si l'intention du législateur avait été de répartir géographiquement les luna-parks, il lui était loisible d'y procéder lui-même ou, à tout le moins, de fixer dans la loi les critères essentiels d'une telle répartition, ce qu'il n'a pas estimé devoir faire; que l'illégalité de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité entraîne celle de la décision de la Commission des jeux de hasard attaquée qui en est l'application; qu'en cette branche, le moyen est sérieux; que, partant, la demanderesse n'a pas intérêt à attaquer l'octroi, par la Commission des jeux de hasard le même jour, de trois licences à des établissements de jeux de classe II à Mons, parmi lesquels celui de l'intervenante;

Considérant que la demanderesse fait valoir qu'elle a été constituée en 2000 "précisément pour exploiter la salle de jeux de type «lunapark» litigieuse", qu'elle "devrait fermer sa salle de jeux au plus tard dans les trois mois de la notification du premier acte attaqué, soit le 9 octobre 2001", ce qu'elle a effectivement fait ainsi qu'il résulte des débats, qu'elle ne disposerait donc plus de recettes tout en continuant à devoir faire face à des frais fixes tels que loyer, salaires, et remboursement d'investissements, "alors que la situation découlant d'une première année d'exploitation est forcément difficile du fait de premiers investissements dont, entre autres, la reprise du fonds de commerce", que la fermeture de l'établissement entraînerait la faillite et "aurait également pour conséquence de contraindre au chômage [le] gérant de la société et dont cette fonction est la seule source de revenu", outre la perte de clientèle;

Considérant que ce risque de préjudice grave difficilement réparable est établi; qu'il ne constitue toutefois la conséquence que du premier acte attaqué;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande en intervention est accueillie.

Article 2.

Est ordonnée, la suspension de l'exécution de la décision de la Commission des jeux de hasard du 27 juin 2001 de refuser à la société privée à responsabilité limitée VICTORY GAMES une licence de classe B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II à Mons, 1 rue de la Poterie.

La demande est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 125 euros, sont mis à charge de la partie intervenante.

Ils sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le treize novembre deux mille deux par :

M. MESSINNE,	président de chambre,
M. DUPONT,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

X. DUPONT.

J. MESSINNE.