

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.737 du 20 novembre 2002

G./A. 119.024/XI-15.587

En cause : **S.A. EUROPEAN AMUSEMENT,**

ayant élu domicile chez
Me F. FINCK, avocat,
boulevard A. Reyers 47/13
1030 Bruxelles,

contre :

la Ville de BRUXELLES,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA XI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 2 avril 2002 par la société anonyme EUROPEAN AMUSEMENT, qui tend à la suspension de l'exécution de "la décision du 18 juin 2001 par laquelle le conseil communal de la ville de Bruxelles a décidé de refuser de conclure la convention visée à 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, pour la salle de jeux «Family Games Gallery» située rue du Marché aux Poulets, 32 à 1000 Bruxelles";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu le dossier administratif et la note d'observations de la partie adverse;

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 décision du 19 septembre 2002 la remettant 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 F. FINCK, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que la demanderesse expose qu'elle a pour seule activité l'exploitation d'une salle de jeux automatiques de hasard de classe II à Bruxelles, 32 rue du Marché aux Poulets, à l'enseigne "Family Games Gallery"; qu'elle a demandé au bourgmestre de Bruxelles, le 16 janvier 2001, de conclure une convention conforme à l'article 34, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et à la Commission des jeux de hasard, le 29 janvier 2001, de lui délivrer une licence de classe B, le tout en vue d'exploiter ladite salle de jeux; que, le 18 juin 2001, le conseil communal a décidé de conclure une convention avec trois établissements dont celui de la demanderesse ne fait pas partie; qu'il s'agit de la décision attaquée; que le 6 février 2002, la Commission des jeux de hasard a refusé de délivrer à la demanderesse la licence de classe B sollicitée; que cette dernière décision a été retirée après avoir fait l'objet d'une demande de suspension enrôlée sous le numéro 119.225/XI-15.592;

Considérant que la partie adverse soulève une première fin de non recevoir tirée de la tardiveté de la demande; qu'elle soutient que la demanderesse "rappelle elle-même qu'elle a introduit, le 21 septembre 2001, un recours en suspension et un recours en annulation [...] dirigés à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles du 5 juillet 2001, prise en exécution de la décision [...] du conseil communal du 18 juin 2001", que dans cette procédure la partie adverse avait

fait valoir, dans une note d'observations, que le recours était irrecevable "dès lors que l'acte portant grief à la requérante était, non pas la délibération du collège échevinal du 5 juillet 2001 mais la décision du conseil communal du 18 juin 2001 (produite en pièce 4 au dossier déposé par la partie adverse en la cause précitée n° 110.561/XI-15.494)", que le rapport de M. le premier auditeur chef de section DEROUAUX dans cette procédure concluait qu'il y avait lieu d'étendre l'objet du recours précité à cette décision du conseil communal et qu'à l'audience du 12 mars 2002, il est apparu que la décision du conseil communal du 18 juin 2001 "avait été communiquée, à sa demande, au conseil de la société requérante, par un fax de la ville de Bruxelles du 8 août 2001 répondant à une demande expresse sur ce point", de sorte qu'en n'introduisant sa demande de suspension contre ladite décision du conseil communal que le 2 avril 2002, la demanderesse était forclosée parce qu'elle "avait non seulement une connaissance certaine de l'acte attaqué" mais qu'elle "avait également connaissance de la procédure pouvant être dirigée à l'encontre de pareille décision auprès du Conseil d'Etat et des délais endéans lesquels cette procédure avait à être introduite" depuis la réalisation des événements susdits;

Considérant que la délibération attaquée du conseil communal du 18 juin 2001, en tant qu'elle contient la décision de refuser à la demanderesse de conclure avec elle une convention, est un acte à portée individuelle qui aurait dû lui être notifié mais qui ne l'a pas été; qu'en pareil cas, la connaissance que l'administré peut avoir acquise de l'acte ne suffit pas à faire courir le délai de recours; que la fin de non recevoir ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une seconde fin de non recevoir tirée du défaut d'intérêt de la demanderesse, celle-ci n'ayant pas introduit de recours contre la décision prise par la Commission des jeux de hasard le 6 février 2002 de lui refuser la licence de classe B sollicitée de sorte que cette décision est devenue définitive;

Considérant que la décision de la Commission des jeux de hasard du 6 février 2002 a été retirée; que ce retrait a eu pour effet que c'est à présent la ville de Bruxelles qui est à l'origine de la situation existante; qu'il s'ensuit que la demanderesse a intérêt à agir contre la décision de la ville créatrice de ladite situation; que la fin de non recevoir ne peut être accueillie;

Considérant que par la délibération attaquée, le conseil communal de Bruxelles a décidé "de conclure des conventions avec les exploitants d'établissements de jeux de hasard de classe II, retenus en fonction de critères objectifs de sélection ou

d'exclusion", à savoir "avec les exploitants d'établissements qui, dans le cadre des procédures légales de délivrance des permis d'urbanisme et d'environnement, ont, expressément et avec une volonté manifeste, été autorisés par la Ville à aménager et exploiter leur établissement", c'est-à-dire les exploitants des établissements le "Zénith", 33 place De Brouckère, le "Cameo Palace", 10-12 rue du Fossé aux Loups et le "Rainbow", 52-54 boulevard Anspach, excluant ainsi tous les autres établissements parmi lesquels celui exploité par la demanderesse;

Considérant que la demanderesse prend un premier moyen "de la violation de 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, de l'article 133 de la nouvelle loi communale telle que coordonnée par l'arrêté royal du 24 juin 1988 ratifié par une loi du 26 mai 1989, de l'incompétence et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué a été adopté par le conseil communal de la partie adverse en séance du 18 juin 2001, alors que le pouvoir de conclure ou non une convention attribué à la commune par l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 doit, en vertu de l'article 133 de la nouvelle loi communale, être exercé par le bourgmestre et non par le conseil communal";

Considérant que le conseil communal jouit, dans les matières d'intérêt communal, d'une plénitude de compétence en vertu de l'article 117 de la nouvelle loi communale, sous la réserve des compétences que la loi attribue à d'autres organes communaux; que les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 133 de la nouvelle loi communale disposent que "le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions, des Communautés, des commissions communautaires, du conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège des bourgmestre et échevins ou au conseil communal. Il est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police [...]";

Considérant que l'article 34, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 précitée ne désigne pas expressément l'organe communal compétent pour conclure la convention qu'il vise; que, si l'intervention du législateur dans le domaine des jeux de hasard, notamment dans un souci de protection contre l'assuétude au jeu, témoigne de l'intérêt général qui y est porté, il résulte toutefois des travaux préparatoires de la loi précitée que le législateur a considéré l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II comme relevant également de l'intérêt de la commune sur le territoire de laquelle s'implante ou est implanté l'établissement et a entendu réserver un rôle central aux communes en la matière, en leur attribuant le "pouvoir discrétionnaire" de décider de

conclure ou non la convention légalement requise, préalable indispensable à l'obtention éventuelle d'une licence de classe B, et en leur réservant la compétence de fixer les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements installés sur leur territoire; que le législateur a ainsi défini de manière positive ce qui, dans la matière des jeux de hasard, relevait essentiellement de l'intérêt communal; que la mission ainsi confiée aux communes ne s'apparente pas à une pure compétence d'exécution des normes d'une autorité supérieure qu'elles exerceraient en qualité d'organes de celle-ci et que l'autonomie dont elles jouissent dans l'exercice de cette mission est inconciliable avec les contrôles que le pouvoir fédéral pourrait exercer en cette matière; que la décision attaquée ne relève pas des compétences prévues à l'article 133 de la nouvelle loi communale; qu'en prenant la décision attaquée, le conseil communal de la partie adverse n'a pas excédé ses pouvoirs; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la demanderesse prend un deuxième moyen "de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l'article 8 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, et de l'abus de pouvoir"; qu'elle soutient en substance, dans une première branche, que l'acte attaqué n'a fait application que d'un seul critère de sélection ou d'exclusion, à savoir l'autorité ayant délivré le permis d'urbanisme et le permis d'environnement, alors que sa motivation fait état de critères objectifs de sélection ou d'exclusion sans indiquer en quoi ces critères consistent, et, dans une seconde branche, que l'acte attaqué aurait dû, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal précité, procéder à un classement des candidats retenus par ordre de préférence en indiquant la date de la première exploitation de chacun des établissements;

Considérant, sur la première branche, que l'acte attaqué permet de comprendre la démarche suivie par le conseil communal pour sélectionner les établissements de jeux en fonction d'un critère objectif; que la partie adverse n'avait pas l'obligation de mettre en oeuvre plusieurs critères là où un seul suffisait pour sélectionner les candidats retenus et exclure les autres;

Considérant que la demanderesse, qui n'a pas été retenue pour la conclusion d'une convention, n'a pas intérêt à la seconde branche qui a trait au classement éventuel des candidats retenus;

Considérant que le moyen n'est sérieux en aucune de ses branches;

Considérant que la demanderesse prend un troisième moyen “de la violation des articles 34 et 36 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, du principe de spécialité, de la règle selon laquelle les compétences des autorités administratives sont d’attribution, qui trouve son expression notamment dans l’article 105 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne des actes administratifs, du principe d’égalité consacré notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, du principe d’impartialité et de l’excès de pouvoir, en ce que [...] il ressort de sa motivation formelle que l’acte attaqué repose sur des seules considérations d’ordre urbanistique et environnemental; qu’il apparaît en effet que le refus attaqué est justifié par la volonté de la ville de Bruxelles de ne conclure une convention au sens de l’article 34 de la loi du 7 mai 1999 que pour les établissements de jeux qui bénéficient d’un permis d’urbanisme et d’un permis d’environnement, permis qui de surcroît doivent avoir été délivrés par la ville de Bruxelles, à l’exclusion de toute autre autorité administrative, même de recours”; qu’elle soutient en substance, dans une première branche, qu’une mesure administrative ne peut être motivée que par des considérations tenant aux objectifs que le législateur a assignés à cette police, en l’espèce la réglementation des jeux de hasard et la protection des joueurs, et, dans une seconde branche, que la préférence accordée aux exploitants qui ont obtenu les permis d’urbanisme et d’environnement directement de l’autorité communale et non sur recours est une distinction arbitraire et inadmissible au regard du principe d’égalité et contraire au fonctionnement d’une tutelle de réformation qui a fait disparaître les décisions de refus émanant de la partie adverse;

Considérant, sur la première branche, qu’il résulte du dossier administratif que les refus de permis d’environnement ou de permis d’urbanisme opposés par la ville de Bruxelles à des demandes faites par des exploitants de salles de jeu avant l’entrée en vigueur de la loi du 7 mai 1999 se sont fondés sur l’ “incompatibilité de l’exploitation de luna-park avec l’habitation, parfois marquée par une forte opposition du voisinage”, l’ “insécurité liée à ce type d’exploitation et nuisance à la convivialité des abords de ces établissements” ou la “trop forte concentration et prolifération de ces établissements dans un rayon limité du Pentagone, portant atteinte à l’équilibre qui doit être préservé entre la fonction d’habitat et l’activité projetée”; que de telles considérations ne sont pas seulement d’ordre urbanistique et environnemental et qu’il apparaît ainsi qu’avant que la loi précitée n’instaure une police administrative spéciale, des instruments empruntés au droit de l’urbanisme et de l’environnement avaient été mis en oeuvre pour tenter d’endiguer les aspects néfastes que peut engendrer l’exploitation de jeux de hasard, y

compris ceux liés à la dépendance de l'individu, à l'appauvrissement de son entourage, au risque de trafic et de blanchiment; que parmi les motifs retenus dans le cadre de l'application de ces réglementations, bon nombre sont tout à fait pertinents et admissibles dans le cadre de l'application de la loi du 7 mai 1999 car ils correspondent parfaitement aux préoccupations que le législateur a eu spécialement en vue en instaurant cette police spéciale;

Considérant, sur la seconde branche, que la demanderesse ne soutient pas qu'elle aurait obtenu un permis d'urbanisme et un permis d'environnement d'une autre autorité administrative que la partie adverse; qu'elle n'est donc pas en droit de faire valoir que le critère retenu en l'espèce lui ferait grief; qu'elle n'a pas intérêt à cette branche du moyen;

Considérant que le moyen n'est sérieux en aucune de ses branches;

Considérant que la demanderesse prend un quatrième moyen "de la violation de 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, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne des actes administratifs, des principes généraux de droit dit de bonne administration et en particulier du principe de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation et du principe de l'examen complet, sérieux et particulier des circonstances concrètes de la cause et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué, d'une part, pose un critère général et obligatoire de sélection et d'exclusion des candidats à la conclusion d'une convention au sens de l'article 34 de la loi précitée du 7 mai 1999, et d'autre part, emporte, par application de ce critère, refus implicite de conclure une telle convention pour la salle de la requérante"; qu'elle soutient en substance, dans une première branche, que la partie adverse n'a pas examiné sérieusement et au cas par cas chacune des demandes pour exercer concrètement son pouvoir d'appréciation mais a au contraire appliqué de manière mécanique ou automatique un critère de sélection, restreignant son pouvoir d'appréciation, comme s'il s'agissait d'une véritable règle de droit, et, d'autre part, que l'acte attaqué n'indique pas dans son *instrumentum* que la partie adverse a examiné de manière concrète, particulière et complète la demande introduite par la demanderesse, demande qui n'est visée ni dans le préambule ni dans le dispositif de la décision attaquée;

Considérant, sur la première branche, que la décision attaquée se fonde sur un critère objectif; que le recours à un tel critère, qui est légitime et propre à éviter la

violation du principe de l'égalité de traitement des demandes, ne signifie pas que les demandes n'ont pas été examinées de manière concrète et complète par rapport audit critère; qu'il apparaît du dossier administratif qu'un tel examen a bien eu lieu;

Considérant, sur la seconde branche, que la demanderesse trouve dans la décision attaquée tous les éléments lui permettant de suivre la démarche intellectuelle de la partie adverse qui a conduit celle-ci à sélectionner trois candidats et à exclure les autres; qu'au surplus, la décision de refus étant implicite, elle ne devait pas être formellement motivée;

Considérant que le moyen n'est sérieux en aucune de ses branches;

Considérant que la demanderesse prend un cinquième moyen "de la violation du principe général de droit dit du contradictoire ou du droit d'être entendu exprimé notamment par l'adage *audi alteram partem* et du principe de droit du respect des droits de la défense et pris de l'excès de pouvoir en ce que l'acte attaqué a été pris sans que la requérante ait été entendue par la partie adverse ou invitée à s'exprimer sur les objections que cette dernière se proposait de retenir pour fonder son refus de contracter, alors que l'acte attaqué porte gravement atteinte aux intérêts de la requérante";

Considérant, d'une part, que le principe général de droit du respect des droits de la défense n'est pas, en tant que tel, applicable à la procédure tendant à la conclusion d'une convention prévue par l'article 34, alinéa 3, par la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, cette procédure étant purement administrative et non juridictionnelle; qu'au surplus, la décision de ne pas conclure une convention relative à l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard n'est ni une sanction disciplinaire, ni une mesure grave prise en considération du comportement de la demanderesse; qu'il ne s'agit pas davantage d'une mesure de police prise unilatéralement; que le principe *audi alteram partem* ne lui est donc pas applicable;

Considérant, d'autre part, que la circonstance que la demanderesse n'avait pas obtenu de permis d'urbanisme ni de permis d'environnement de la ville de Bruxelles est un élément du dossier administratif objectif et incontestable qui ne nécessitait pas son audition; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des 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 fait défaut,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

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

Le Greffier ass.,

Le Président,

X. DUPONT.

J. MESSINNE.