

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 121.993 du 1^{er} août 2003

A.131.781/XI-15.729

En cause : **La S.P.R.L. GAMES SERVICES,**

ayant élu domicile chez
Me P. CHEVALIER, avocat,
boulevard Roi Albert 51
7500 Tournai,

contre :

La ville de **Mouscron**,
ayant élu domicile chez
Me D. LAGASSE, avocat,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles.

--

LE PRESIDENT DE LA XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 janvier 2003 par la s.p.r.l. GAMES SERVICES qui demande l'annulation de la délibération du conseil communal de Mouscron du 28 octobre 2002 refusant de conclure avec elle la convention visée à l'article 14 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs en vue de l'exploitation d'une salle de jeux de hasard de classe II à Mouscron, 75 rue du Christ;

Vu la demande introduite simultanément par la même requérante qui sollicite la suspension de l'exécution du même acte;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu le dossier administratif;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 15 avril 2003 les convoquant à comparaître le 15 mai 2003 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me P. CHEVALIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me M. PILCER loco Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu en son avis M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut avoir égard au dernier mémoire déposé par la partie adverse, ce document n'étant pas prévu par le règlement général de procédure en cas d'application de l'article 94 de celui-ci;

Considérant que la requérante, qui exploite à Mouscron, 75 rue du Christ, une salle de jeux de hasard automatiques, a introduit auprès de la partie adverse, le 12 janvier 2001, une demande de convention conforme à l'article 36, § 5, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et, auprès de la Commission des jeux de hasard, le 30 janvier 2001, une demande de licence de classe B; que le conseil communal de la ville de Mouscron a décidé le 12 novembre 2001 "de ne passer aucune convention avec les candidats qui se sont manifestés en vue d'introduire une licence de classe B" parce que "16 candidats se sont manifestés en vue d'obtenir les documents utiles à l'introduction auprès de la Commission des jeux de hasard une licence de classe B", qu' "il ressort de l'autonomie communale de passer ou non une ou plusieurs conventions avec un ou plusieurs candidats à l'obtention d'une licence de classe B", "que selon le principe de l'équité la commune ne peut envisager que deux solutions, soit passer une convention avec chaque demandeur, soit ne passer aucune convention", "que, passant une convention avec chacun des demandeurs au nombre de 16, alors même que l'arrêté royal fixe à deux le nombre d'établissements maximum tolérés dans l'entité, placerait la commune en situation de subir de légitimes revendications compte tenu desdites conventions" et que "dès lors [...] l'unique attitude admissible pour la commune, compte tenu des délais impératifs fixés par la loi, consiste à n'octroyer aucune convention à quiconque"; qu'à la suite de différents recours en suspension et en annulation contre cette décision, M. le premier auditeur chef de section B. DEROUAUX a établi un rapport fondé sur l'article 94 du règlement général de procédure et que le 28 octobre 2002, le conseil communal

a retiré cette décision “afin de [lui] permettre d’éviter une annulation de l’acte attaqué et conséquemment d’éviter des procédures en demande de dommages et intérêts”, ajoutant que “[son] assemblée se positionnera d’une autre manière dans la perspective de l’obtention du résultat escompté par la décision du 12 novembre 2001”, et a, au cours de la même séance, pris la délibération attaquée dont la motivation essentielle est rédigée comme suit :

“ [...]

Considérant que [...] l’article 34 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard accorde au Conseil communal un pouvoir d’appréciation discrétionnaire;

Considérant que des demandes de conventions pour l’exploitation d’un établissement de jeux de hasard sur le territoire de la Ville de Mouscron ont été introduites par 16 candidats à l’obtention d’une licence de classe B;

Considérant que, réuni en séance du 18 juin 2001, le Conseil communal, après avoir constitué un groupe de travail, a entériné le classement des demandes établi sur base de critères objectifs, tels la conduite et la moralité du demandeur, l’urbanisme et la sécurité de l’exploitation, la solvabilité et la situation financière du demandeur, la situation géographique de l’exploitation;

Considérant que le demandeur est repris en 1^{ère} position dans ce classement;

Considérant que des troubles à l’ordre public ont été constaté aux abords directs du lieu de l’exploitation de l’établissement de jeux de hasard;

Considérant que ces troubles de l’ordre public font l’objet de 552 rapports de police établis entre le 1^{er} janvier 2002 et le 15 septembre 2002;

Considérant que la Commune est fondée à vérifier si le demandeur remplit, notamment, les conditions et critères exigés par l’article 36 de la loi du 7 mai 1999;

Considérant que, premièrement, le demandeur, personne morale, doit avoir la qualité de ressortissant de l’Union européenne;

Considérant qu’en l’espèce, le demandeur remplit cette condition;

Considérant que, deuxièmement, le demandeur ou chaque administrateur ou gérant, doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d’une conduite répondant aux exigences de la fonction;

Considérant qu’il convient en l’espèce de respecter une rigoureuse égalité entre postulants, qu’ils soient de nationalité belge ou ressortissants d’un Etat membre de l’Union européenne;

Considérant l’impossibilité pour la Commune de vérifier de manière satisfaisante la conduite antérieure des demandeurs;

Considérant dès lors que nous ne pouvons présumer de l’absence d’antécédents judiciaires dans le chef des personnes concernées faute de documents probants;

Considérant que, troisièmement, le demandeur doit fournir la preuve de sa solvabilité et de ses moyens financiers;

Considérant que le demandeur remplirait cette condition si et seulement si la s.a. UNIBOX garantit effectivement les exploitations envisagées;

Considérant que, quatrièmement, les établissements de jeux de hasard ne peuvent être établis à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, des lieux de culte et de prisons;

Considérant que doit être faite une appréciation à la lumière des circonstances concrètes de la localisation de l'établissement du demandeur (voir C.E., arrêt n° 100.396 du 26 octobre 2001, in «Administration publique - mensuel», 2002, p. 213);

Considérant que, en l'espèce, l'établissement du demandeur est situé à proximité, soit dans un rayon de moins de 500 m:

- de plusieurs établissements d'enseignement:
- 400 m de l'ITEHO (institut des techniques hospitalières du H.O.)
- 250 m de l'école du Sacré Coeur
- d'un hôpital: 500 m du Centre Hospitalier Régional «Le Refuge»
- de plusieurs endroits fréquentés par des jeunes:
- 300 m du local des Nutons (Guides de Belgique)
- 250 m du Point Rouge (Mut. socialistes)
- 300 m d'un club de sports
- d'un lieu de culte: 200 m du temple protestant;

Considérant que la forte concentration géographique aux alentours de l'établissement du demandeur, des établissements et institutions ci-dessus mentionnés et de l'important passage qui en découle naturellement, aux abords directs de l'établissement du demandeur, et du risque accru de fréquentation qui en résulte par des personnes que la loi sur les établissements de jeux de hasard entend protéger;

Considérant dès lors que l'implantation d'un établissement de jeux de hasard à 7700 Mouscron, rue du Christ, 75, est incompatible avec les critères édictés par la loi du 7 mai 1999;

Considérant en outre la proximité de l'établissement de jeux de hasard avec la frontière française distante de 1.000 m, et le risque d'une importante migration transfrontalière de ressortissants français, pays où ce type d'activité est prohibé;

Considérant que cette situation s'accompagne de l'arrivée d'une population «à risque», source d'insécurité et de troubles de l'ordre public, abondamment constatés et relevés par nos forces de police (voir la note du Commissaire Divisionnaire Chef de Zone) et déplorés à bon escient par la population locale;

Par 21 voix (cdH, PS) contre 12 (ECOLO, MR et FNB);

DÉCIDE :

Article unique.- De ne pas accéder à la requête de GAMES SERVICES sprl de conclure une convention pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard à l'adresse susmentionnée.”;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, “de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 34, 35 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, des articles 7 et 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, des articles 1146 et s. et 1382 du Code civil, du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l’erreur manifeste d’appréciation et de l’excès et du détournement de pouvoir” dans lequel elle soutient en substance: dans une première branche, que l’acte attaqué n’est qu’une des délibérations du conseil communal de la partie adverse qui, après avoir retiré la délibération de refus collectif, a adopté des décisions identiques de refus pour chacun des demandeurs, qu’ “il s’agit manifestement d’un excès de pouvoir dans la mesure où la volonté maintes fois affirmée de la partie adverse est de ne conclure, en règle, aucune convention quelconque”, que “sous le couvert d’un examen concret au cas par cas, elle adopte et maintient une position de principe, appliquée sans distinction, qui rend impossible l’obtention de la licence par la Commission des jeux de hasard”, que “ce faisant, la Commune refuse d’assumer la mission que l’article 34 de la loi lui assigne et se réfugie dans une abstention incompatible avec le principe selon lequel toute autorité administrative doit exercer le pouvoir dont elle est légalement investie”, que “le seul habillage sous une forme différente de la délibération collective antérieure n’a pas pour effet de répondre au vœu de la loi à partir du moment où les motivations individuelles ont été guidées non par le souci de déterminer les établissements avec lesquels une convention pouvait être conclue mais par celui de couler sous forme de délibérations individuelles la volonté clairement affichée de refuser globalement toute signature de convention d’exploitation” et que la décision de retrait du 28 octobre 2002 est “particulièrement éclairante à cet égard”; dans une deuxième branche, que “les articles 35 et 36 de la loi du 7 mai 1999 donnent compétence à la Commission des jeux de vérifier [la] condition [relative à la conduite antérieure des gérants de la requérante], raison pour laquelle la requérante a déposé dans le dossier adressé à la Commission la copie des extraits de casier des gérants” de sorte qu’ “en motivant sur cette base, la partie adverse s’arroge une compétence que la loi ne lui a pas donnée”, que la partie adverse “dispose de la possibilité de se fournir les extraits de casier judiciaire”, lesquels “ont été fournis au groupe de travail institué par la commune à l’occasion de la communication de l’ensemble du dossier adressé à la Commission des jeux pour l’obtention de la licence, qu’ “elle avait, se surcroît, si cela ne lui suffisait pas, la possibilité de solliciter la production de ces éléments par les gérants de la requérante si elle les avait estimés nécessaires” et que “le conseil communal ajoute une condition à la loi et rend toute

administration de preuve impossible en estimant ne pouvoir «présumer de l'absence d'antécédent judiciaire»"; dans une troisième branche, que le conseil communal estime que la requérante "ne fournirait la preuve de sa solvabilité et de ses moyens financiers que si la S.A. UNIBOX garantissait les exploitations envisagées, alors que les articles 35 et 36 de la loi du 7 mai 1999 donnent compétence à la Commission des jeux de vérifier cette condition [...], [que] le groupe de travail a sollicité de la requérante qu'elle fournisse ses comptes individuels et de ses comptes d'exploitation, ce qui fut fait, qu'aucune remarque particulière n'a été formulée par le groupe de travail sur la santé financière de la requérante, ni aucune réserve émise [...] [et] qu'il n'a jamais été requis de la requérante qu'elle sollicite de la S.A. UNIBOX PICARDIE, avec laquelle elle n'a d'ailleurs aucun lien juridique quelconque, qu'elle donne garantie"; dans une quatrième branche, "que la partie adverse énumère toute une série d'établissements dont elle prétend que la proximité par rapport à la salle de jeux serait incompatible avec le maintien de celle-ci, alors que cette salle de jeux fonctionne depuis l'année 1992, munie des autorisations renouvelées de la commune, [qu'] à la connaissance de la requérante, aucune récrimination particulière n'a jamais été formalisée, par le passé, par la commune à son endroit, qu'au contraire, il y a toujours eu collaboration notamment quant à l'interdiction de fréquentation par les mineurs non accompagnés, qu'en motivant ainsi qu'elle le fait, la commune le fait de façon réglementaire et non en fonction d'une situation concrète particulière [...] [et] que le but de la loi n'est, bien entendu pas, de supprimer toute implantation de ce type mais de les contrôler en manière telle que l'audition, par la partie adverse, des critères de proximité erronés tels soutiens aurait pour effet s'ils étaient adoptés, de rendre l'implantation de ce type d'établissements proscrits dans tout tissu urbain"; dans une cinquième branche, "que la proximité de la frontière française et de la possibilité pour les ressortissants français d'avoir accès auxdits établissements est contraire à l'ensemble des dispositions de l'Union européenne en matière de libre circulation des ressortissants de l'Union européenne"; et, dans une sixième branche, "qu'il est fait état de 552 rapports de police qui auraient été établis entre le 1^{er} janvier 2002 et le 15 septembre 2002 aux abords directs du lieu d'exploitation envisagé par la requérante alors que la requérante n'a jamais été avisée de l'existence de ces rapports, n'a non plus jamais été avisée de l'existence de ces troubles publics [et qu'] il n'est pas démontré que ces troubles à l'ordre public, quand bien même ils auraient été constatés aux abords directs du lieu de l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard - quod non -, seraient en lien causal avec ladite implantation";

Considérant que M. l'auditeur rapporteur conclut à l'application de l'article 94 du règlement général de procédure parce que l'acte attaqué repose sur cinq motifs,

que le cinquième seul peut être raisonnablement considéré comme surabondant parce qu'introduit par la locution adverbiale "en outre", qu'il ne résulte pas de la décision attaquée qu'aucun des quatre autres serait à lui seul déterminant, qu'en ce cas l'autorité administrative a elle-même décidé que c'est l'addition de ces motifs qui l'a conduite à l'acte attaqué, que les deuxième, troisième et sixième branches du moyen sont manifestement fondées et que dès lors que trois des quatre motifs de l'acte attaqué sont illégaux, à savoir ceux relatifs aux rapports de police, à la moralité des dirigeants de la requérante et à la solvabilité de celle-ci, il est sans intérêt d'examiner les autres branches ainsi que le deuxième moyen;

Considérant que l'article 36, § 4, de la loi du 7 mai 1999 précitée dispose que pour pouvoir obtenir une licence de classe B, l'exploitant doit "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"; qu'en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît l'article 34, alinéa 3, de la même loi, l'autorité communale pourrait, sur la base de ce seul motif, qui est prévu par la loi, refuser de conclure une convention avec un exploitant; qu'il n'est pas manifeste que ce même motif ne suffirait pas dès lors qu'il figure parmi d'autres dans la décision attaquée;

Considérant que dans la première branche du moyen, la requérante critique le fait que la partie adverse a pris et maintient une position de principe et soutient qu'elle n'en a pas le droit quelles qu'en soient les motivations; qu'il apparaît clairement de la délibération du 12 novembre 2001 et de celle du 28 octobre 2002 qui la retire, que le conseil communal de Mouscron est décidé à éviter l'implantation sur le territoire de la ville de tout établissement de jeux de hasard de classe II; que la question, assurément délicate, se pose de savoir si une commune peut puiser ce pouvoir dans celui, qualifié de discrétionnaire, que lui reconnaît l'article 34, alinéa 3, de la loi;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La procédure en référé sera poursuivie conformément aux articles 12 et suivants de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le premier août deux mille trois par :

M. MESSINNE, président de chambre,
M. REINESON, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. REINESON.

J. MESSINNE