

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 127. 296 du 21 janvier 2004

A. 131.781/XI-15.729

En cause : **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 CONSEIL D'ETAT, XI^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 janvier 2003 par la s.p.r.l. GAMES SERVICES qui sollicite la suspension de l'exécution de la délibération du conseil communal de Mouscron du 28 octobre 2002 refusant de conclure avec elle 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 en vue de l'exploitation d'une salle de jeux de hasard de classe II à Mouscron, 75 rue du Christ;

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

Vu le dossier administratif;

Vu l'arrêt n° 121.993 du 1^{er} août 2003 ordonnant la réouverture des débats;

Vu le rapport de M. E. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat, sur la demande de suspension;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 19 novembre 2003 fixant la cause à l'audience du 19 décembre 2003;

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

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

Entendu en son avis contraire, M. E. THIBAUT, auditeur;

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 à la note d'observations déposée par la demanderesse, ce document n'étant pas prévu par le règlement général de procédure;

Considérant qu'en ce qui concerne les faits, il est renvoyé à l'arrêt n° 121.993 du 1^{er} août 2003; qu'il est seulement rappelé ici que, par la décision attaquée, le conseil communal de Mouscron a refusé à la demanderesse 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 pour les motifs essentiels suivants:

“ [...]

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 constatés 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. socialiste)

- 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'exploitation 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);

DECIDE:

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 premier moyen “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 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'utilisation, par la partie adverse, des critères de proximité erronés tels soutiens [sic] 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, sur la première branche, que même s'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 était décidé à éviter l'implantation sur le territoire de la ville de tout établissement de jeux de hasard de classe II, il n'en demeure pas moins que la décision attaquée est individualisée et que c'est de celle-ci, et non des précédentes, que le Conseil d'Etat est aujourd'hui appelé à vérifier la légalité;

Considérant, sur les autres branches du moyen, 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 a pu, sur la base de ce seul motif, qui est prévu par la loi et dont la requête ne soutient pas qu'il aurait fait l'objet d'une appréciation manifestement déraisonnable, refuser de conclure une convention avec la demanderesse; qu'il en est ainsi même si ce motif figure parmi d'autres à l'évidence contestables;

Considérant que le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la demanderesse prend un second moyen de la violation “du principe général de droit dit du contradictoire ou du droit d’être entendu et du principe de droit du respect des droits de la défense et pris de l’excès de pouvoir” dans lequel elle soutient “que l’acte attaqué porte gravement atteinte [à ses] intérêts [...]; qu’il la contraindra à fermer son établissement de jeux de hasard; que certes l’article 35 de la loi du 7 mai 1999 [précitée] permet au demandeur d’une licence de classe II de solliciter son audition par la commission des jeux de hasard, que cette prévision législative ne prive cependant pas le demandeur de son droit d’être entendu par l’autorité communale; que compte tenu de l’article 36,5, de la loi précitée du 7 mai 1999, un refus de la commune lie en effet la Commission des jeux de hasard et l’oblige à refuser la licence; que l’audition par la commune conserve dès lors tout son intérêt et est même primordiale”;

Considérant, d’une part, qu’aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 précitée n’organise l’audition d’un demandeur de licence de classe B par l’autorité communale dans le cadre de la convention à conclure avec celle-ci; que lorsque, comme en l’espèce, le principe du respect des droits de la défense ne s’applique pas comme tel et la mesure prise ne découle pas d’un comportement personnel de l’intéressé, l’audition de celui-ci ne se justifie qu’en vue de permettre à l’autorité de statuer en toute connaissance de cause; que l’acte attaqué se fonde sur des éléments de fait susceptibles de constatation simple et directe, non contestés comme tels par la demanderesse, telle la situation de l’établissement de jeux de hasard à proximité d’établissements fréquentés par des jeunes; qu’il résulte de l’examen de la deuxième branche du premier moyen que l’autorité communale a légalement pu prendre cet élément en considération pour fonder sa décision; que la demanderesse ne démontre pas que son audition aurait fourni à l’autorité communale des informations dont elle ne disposait pas et qui auraient été utiles à l’examen de son dossier;

Considérant, d’autre part, que la demanderesse ne précise pas en quoi la partie adverse aurait, en prenant la décision attaquée, commis un excès de pouvoir;

Considérant que le second 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 et un janvier deux mille quatre par :

M. MESSINNE,	président de chambre,
M. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
Mme DEBROUX,	conseiller d'Etat,
Mme VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE.

J. MESSINNE.