

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 133.758 du 12 juillet 2004

A. 132.704/XI-15.749

En cause : **VERZELE** Christian,
ayant élu domicile chez
Me D. PARDES, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

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

2. L'Etat belge représentée par
le Ministre de la Justice,

3. La Commission des jeux de hasard,
ayant tous deux élus domicile chez
Me Fl. FAUCONNIER, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 51
6061 Montignies-sur-Sambre.

--

LE PRESIDENT DE LA XI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 5 février 2003 par Christian VERZELE, qui
tend à la suspension de l'exécution de:

“1°) la délibération du Conseil communal de la Ville de Mouscron du 28 octobre 2002
décidant «de ne pas accéder à la requête de VERZELE Christian de conclure une
convention pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard». Le
requérant a eu connaissance de cette délibération à la suite de sa notification,
datée du 5 décembre 2002, par la Commission des jeux de hasard;

2°) l'éventuelle décision de la Commission des jeux de hasard, de date inconnue, refusant de lui octroyer la licence de classe B nécessaire à l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard. Dès lors que la Commission des jeux de hasard a notifié au requérant, le 5 décembre 2002, sans autre observation, copie de la délibération du Conseil communal de la Ville de Mouscron, le requérant est dans l'ignorance de l'existence d'une décision formelle en ce sens.”;

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

Vu les dossiers administratifs et les notes d'observations des parties adverses;

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

Vu l'ordonnance du 8 avril 2004 fixant l'affaire à l'audience du 25 mai 2004 et, à cette audience, sa remise à celle du 3 juin 2004 à la demande du requérant;

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 J. SOHIER, loco Me D. PARDES, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me M. PILCER loco Mes D. LAGASSE et E. VAN DAELE, avocat, comparaisant pour la Ville de Mouscron;

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 le demandeur, qui exploite à Mouscron, 14 rue de Courtrai, un établissement de jeux de hasard automatiques, a introduit le 19 janvier 2001 auprès de la première partie adverse une demande tendant à conclure avec elle une convention conforme 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; que le conseil communal de la ville a établi le 18 juin 2001 le classement des établissements de jeux de hasard qui sollicitaient une telle convention et que le demandeur occupe dans ce classement la huitième position;

que, le 28 octobre 2002, le conseil communal a pris la délibération attaquée dont les motifs essentiels sont les suivants:

“ [...]

Considérant que la loi du 7 mai 1999 en son article 34 alinéa 3, donne à la commune un pouvoir discrétionnaire pour décider de conclure ou refuser de conclure une convention pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II;

[..]

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 à l'ordre public font l'objet de 775 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 physique, 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, personne physique 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 du demandeur;

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 remplit cette condition;

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 qu'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:
 - 50 m du Collège Ste Marie, implantation rue C. Busschaert
 - 100 m du Centre Educatif Européen
 - 150 m du Collège Ste Marie, implantation rue Léopold
 - 200 m du Collège Technique St Henri
 - 200 m de l'Académie de Musique et des Arts parlés
 - 400 m de l'Ecole Technique de l'Etat
 - 450 m de l'Ecole St Jean
 - 450 m de l'Ecole du Sacré Coeur
 - 350 m du Collège Ste Marie, implantation parc du Shalom
- d'un hôpital - 500 m du Centre Hospitalier Régional
- de plusieurs endroits fréquentés par des jeunes:
 - 250 m de Jeunesse et Santé (Mut. Chrétienne)
 - 200 m du Pont Rouge (Mut. Socialiste)
 - 150 m du local des Nutons
 - 300 m du local des Guides de Belgique
 - 450 m du Patro du Centre
- de plusieurs lieux de culte:
 - 50 m de l'Eglise St Barthélemy
 - 100 m de l'église des Sts des derniers jours
 - 450 m de la Mosquée (culte islamique)

Considérant que la très 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 de Courtrai, 14, est incompatible avec les critères édictés par la loi du 7 mai 1999;

Considérant en outre la relative proximité de l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard avec la frontière française distante de 1.800 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 VERZELE Christian de conclure une convention pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard à l'adresse susmentionnée.”;

Considérant que le demandeur prend un premier moyen “du défaut de base légale, de la violation de l'article 108 de la Constitution, de l'article 38 de la loi du 7 mai

1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et de l'excès de pouvoir" dans lequel il soutient en substance que la délibération attaquée "se fonde notamment 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 de demande et à la forme de la licence de classe B", que cet arrêté royal est irrégulier de sorte qu'il "doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution" et que son irrégularité "atteint, par répercussion, tous les actes et décisions qui sont prises sur [sa] base";

Considérant que le moyen n'indique pas en quoi l'article 108 de la Constitution aurait été violé par la décision attaquée; qu'à cet égard il n'est pas recevable;

Considérant que, même si la délibération attaquée se donne pour objet: "Délibération du Conseil communal prise en application de la loi du 7 mai 1999 et des arrêtés d'application du 22 décembre 2000 et relative à la demande d'une convention pour l'établissement d'une salle de jeux de hasard introduite le 19 janvier 2001 par Verzele Christian, rue de la Station, 165 à 7700 Mouscron - Refus" et si elle vise, notamment, 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, elle ne se fonde pas en réalité sur ce dernier arrêté mais sur les articles 34 et 36 de la loi précitée pour refuser au demandeur de conclure avec lui la convention qu'il sollicitait; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le demandeur prend un troisième moyen "de la violation du principe général de bonne administration, selon lequel l'autorité administrative a l'obligation d'exercer son pouvoir d'appréciation de manière effective et de ne statuer qu'en parfaite connaissance de cause, du défaut de motifs exacts, pertinents et admissibles, de la contradiction dans les motifs, des articles 1 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe d'administration raisonnable et de l'excès de pouvoir" dans lequel il soutient en substance que "plusieurs incorrections, contradictions et inexactitudes matérielles entachent les motifs de l'acte attaqué", "que l'insertion de véritables «clauses de style» - que l'on retrouve de manière identique dans toute une série de délibérations prises le même jour par le même conseil communal - révèlent que la partie adverse n'a point effectué un examen attentif et concret du dossier et n'a, partant, pas statué en parfaite connaissance de cause de l'ensemble des éléments de la cause", et qu'il en est ainsi du motif "proprement invraisemblable" "selon lequel la commune serait dans

l'impossibilité de «vérifier de manière satisfaisante la conduite antérieure du demandeur» et qu'à défaut de «documents probants», elle ne peut présumer de l'absence d'antécédents judiciaires dans le chef des personnes concernées» (sic)", du motif relatif aux troubles de l'ordre public alors "que l'exploitation de l'établissement du requérant n'a jamais donné lieu à un quelconque problème d'ordre public", et "du motif pris de la proximité des établissements d'enseignement et d'autres institutions visées par la loi", motif qui "se retrouve pareillement dans toutes les autres décisions prises le même jour par le même conseil communal à l'égard d'autres établissements de jeux, et qui sont toutes des décisions de refus fondées sur une motivation similaire", alors "qu'il n'est pas admissible pour l'autorité communale de prendre ainsi une délibération «globale» relevant les distances entre les établissements de jeux et les établissements d'enseignement et autres endroits visés par la loi, sans effectuer en réalité aucun examen effectif et concret des dossiers; que ce mode de délibération empêche la Commission des jeux de hasard de développer sa jurisprudence sur la notion de «proximité» des établissements et institutions prescrite par la loi", qu'il faut déterminer cette notion "*in concreto* , par exemple, par l'examen de la densité de la population aux environs des sites concernés ou par l'accès plus ou moins difficile de l'établissement de jeux par des jeunes au départ des établissements scolaires visés, de telle manière qu'en tout état de cause, il appartient à l'autorité «de motiver spécialement sur ce point» (C.E. 26 octobre 2001, S.A. Immo CM Athus, n° 109.161)", "qu'en l'espèce, il est patent que la partie adverse n'a effectué aucun examen effectif du dossier du requérant, alors que son établissement ne se trouve pas sur le chemin des élèves (cf. plan des lieux en annexe n° 8 de la présente requête) et qu'il est de toute façon interdit à tous les jeunes de moins de 21 ans"et "qu'il convient, enfin, d'avoir égard au principe du raisonnable et d'admettre que la seule constatation de la plus ou moins grande «proximité» d'établissements scolaires ou de lieux du culte ne peut pas suffire pour refuser de conclure toute convention, à défaut de quoi on ne pourrait plus trouver de tels établissements de jeux que sur des terrains vagues en pleine campagne!";

Considérant que par l'article 36, 4°, de la loi précitée le législateur n'a pas précisé ce qu'il convient d'entendre par "proximité" et s'en est remis à l'appréciation des communes, de la Commission des jeux de hasard et des juges; que le demandeur ne conteste pas comme telles les distances relevées par la délibération attaquée; que celle-ci montre que l'établissement du demandeur est proche des nombreux établissements protégés par la loi qu'elle énumère avec une précision qui n'est pas critiquée; que cette énumération et cette précision montrent que la première partie adverse a bien pris sa décision après un examen attentif et individualisé des faits de la cause; que le seul motif de cette proximité suffit à justifier la décision; qu'à cet égard le moyen n'est pas sérieux;

Considérant dès lors qu'il est sans intérêt d'examiner les critiques formulées par le demandeur à l'égard des autres motifs, fussent-ils à l'évidence critiquables, de la décision;

Considérant que le demandeur prend un quatrième moyen "de la violation de l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, dit «décret d'Allarde», du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de proportionnalité, du défaut de base légale et de l'excès de pouvoir" dans lequel il soutient en substance "que le principe de liberté du commerce et de l'industrie implique que les mesures prises par les autorités pour limiter le droit d'exercer une profession ou un commerce, dans l'intérêt général, ne peuvent cependant pas justifier la suppression pure et simple de l'exercice de cette profession ou de ce commerce, ni avoir pour effet direct ou indirect de les rendre impraticables", "qu'il est admis que les autorités de police administrative ne peuvent tirer des lois qui fondent leur compétence, un pouvoir de supprimer virtuellement le droit à la profession que les justiciables tirent du principe de la liberté du commerce et de l'industrie", que "les actes attaqués entraînent un ordre de fermeture de l'établissement de jeux du requérant, pour la seule raison que la première partie adverse a décidé de refuser, en bloc, de conclure toute convention avec les exploitants situés sur son territoire, sans aucun examen effectif des circonstances concrètes propres à chaque dossier", que la Ville "et tout particulièrement son bourgmestre, s'est déjà signalée par plusieurs mesures tendant à la fermeture de l'établissement du requérant, toutes mesures qui ont déjà donné lieu à des arrêts de suspension [du] Conseil d'Etat", "qu'enfin, le motif pris de la proximité d'établissements d'enseignement et d'espaces pour jeunes ne peut pas, raisonnablement, avoir à lui seul pour effet une fermeture de l'établissement du requérant, cette «proximité» existant depuis près de 20 ans sans que cela n'ait jamais entraîné aucun problème quant à la fréquentation de cet établissement, qui est strictement interdit à tous les jeunes âgés de moins de 21 ans [et] qu'à tout le moins, un tel ordre de fermeture méconnaîtrait, tout à la fois, le principe de proportionnalité et l'obligation pour l'autorité d'exercer de manière effective son pouvoir d'appréciation";

Considérant, d'une part, qu'il se déduit des articles 34 et 36, spécialement 5°, de la loi du 7 mai 1999 précitée que le législateur, qui peut limiter la liberté du commerce et de l'industrie, permet en réalité à l'autorité communale de s'opposer à l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard sur son territoire, pour autant que cette autorité s'appuie sur des motifs exacts, pertinents et admissibles; que dans la mesure où le moyen critique, fût-ce implicitement, ces dispositions légales, il n'est pas recevable, le Conseil d'Etat n'étant habilité à contrôler que les actes, règlements et décisions visés par l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de la réponse donnée au troisième moyen que le seul motif de la délibération attaquée relatif à la proximité d'établissements protégés par l'article 36, 4°, de la loi du 7 mai 1999 précitée suffit à la justifier;

Considérant, enfin, que, contrairement à ce que soutient le moyen, la délibération attaquée n'interdit pas au demandeur d'exploiter tout établissement de jeux de hasard sur le territoire de la Ville de Mouscron;

Considérant que le moyen n'est sérieux en aucun de ses aspects;

Considérant que le demandeur prend un deuxième moyen "de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, notamment de l'obligation pour l'autorité administrative d'entendre la personne concernée préalablement à toute mesure susceptible de lui faire grief, de la méconnaissance des droits de la défense, de la violation des formalités substantielles, et de l'excès de pouvoir" dans lequel il soutient en substance que la délibération attaquée a été prise "notamment sur la base de l'existence prétendue de «troubles à l'ordre public» qui auraient été constatés aux abords directs de l'établissement du requérant et qui seraient liés à l'exploitation de celui-ci [et sur] «l'impossibilité pour la commune de vérifier de manière satisfaisante la conduite antérieure du demandeur», ce qui constitue des reproches, sous une forme ou sous une autre, à l'encontre de l'exploitation du requérant, sans que celui-ci ait eu accès à son dossier et ait eu l'occasion de faire valoir, utilement, ses observations à ce sujet; alors que, lorsque l'autorité s'apprête à prendre une mesure ayant des conséquences graves, en raison de faits qui sont reprochés à l'administré, elle doit préalablement lui faire connaître le dossier sur lequel elle se fonde et lui permettre de faire valoir, utilement, ses observations", "qu'en l'espèce, il est patent que la décision attaquée emporte des conséquences graves pour le requérant, puisqu'elle entraîne l'interdiction totale d'exploitation de son établissement et, à terme, la fermeture de celui-ci; qu'une audition du requérant par le Conseil communal aurait permis d'éviter moult contradictions et inexactitudes, qui se retrouvent dans les motifs de la délibération attaquée (cf. *infra*, troisième moyen) [et] que la première partie adverse n'était manifestement pas informée à suffisance de l'ensemble des circonstances concrètes du dossier, de telle manière qu'une audition du requérant s'imposait avec d'autant plus d'acuité";

Considérant 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 que la

mesure prise est justifiée, non par le comportement personnel du demandeur, mais par la proximité de son établissement avec des établissements que cette loi protège, l'audition de l'intéressé ne se justifie qu'en vue de permettre à l'autorité de statuer en toute connaissance de cause; que la délibération attaquée se fonde sur des éléments de fait susceptibles de constatation simple et directe, non contestés comme tels par le demandeur; qu'il résulte de l'examen du troisième moyen qu'en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît l'article 34, alinéa 3, de la loi précitée, l'autorité communale a pu, sur la base du seul motif de proximité d'établissements protégés, qui est prévu par la loi, refuser de conclure une convention avec le demandeur, même si ce motif figure parmi d'autres à l'évidence contestables; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'à la date à laquelle la présente demande de suspension a été introduite, la Commission des jeux de hasard n'avait encore pris aucune décision à propos de la demande de licence introduite par le demandeur; que le second acte attaqué est donc inexistant; qu'en tant que la demande en sollicite la suspension, elle n'est pas recevable;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension fait défaut;

Considérant qu'en l'absence de moyen sérieux, il est sans intérêt d'examiner les exceptions soulevées par la première partie adverse,

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 douze juillet deux mille quatre par :

M. MESSINNE,	président de chambre,
Mme VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE.

J. MESSINNE.