

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 165.640 du 6 décembre 2006

A. 132.704/XI-15.749

A. 148.281/XI-15.929

En cause : **VERZELE** Christian,  
ayant élu domicile chez  
Mes D. PARDES & SOHIER, avocats,  
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**, représenté par  
le ministre de la Justice,
3. **La Commission des Jeux de Hasard**,  
ayant tous deux élu domicile chez  
Me Ph. LEVERT, avocat,  
avenue Louise 149/22  
1050 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête (132.704/XI-15.749) introduite le 5 février 2003 par Christian VERZELE, qui demande l'annulation de:

1. la délibération du conseil communal de Mouscron du 28 octobre 2002 refusant de conclure avec lui 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 à l'enseigne «DESTINATION VEGAS»;

2. l'éventuelle décision de la commission des jeux de hasard de date inconnue lui refusant la licence de classe B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard;

Vu la requête (148.281/XI-15.929) introduite le 2 mars 2004 par le même requérant, qui demande l'annulation de la décision de la commission des jeux de hasard du 7 janvier 2004 lui refusant l'autorisation d'exploiter le même établissement de jeux de hasard;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 31 juillet 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 8 novembre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 décembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me DRUEZ, loco Mes D. PARDES & SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me LAHAYE, loco Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me BOURMORCK, loco Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la deuxième et troisième parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit:

Le requérant exploite à Mouscron un établissement de jeux de hasard à l'enseigne «DESTINATION VEGAS». Le 19 janvier 2001, il dépose à l'administration communale une demande de convention en vue de l'exploitation de l'établissement

précité. Le 18 juin 2001, le conseil communal procède au classement des établissements de jeux de hasard demandeurs d'une convention avec la commune. L'établissement du demandeur est classé en huitième position. Après une première délibération du conseil communal refusant la conclusion d'une convention, ensuite retirée, le conseil communal de Mouscron prend, le 28 octobre 2002, la décision suivante:

- « Le Conseil communal,  
Vu la nouvelle loi communale, et particulièrement son article 117;  
Vu la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de hasard (*sic*) et la protection des joueurs (...), et particulièrement ses articles 34 et 36;  
Vu l'arrêté royal du 22 décembre 2000 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II;  
Vu l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II;  
Vu 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;  
Vu la délibération du Conseil communal réuni en séance du 18 juin 2001 relative à la mise en application de la loi du 7 mai 1999 et des arrêtés d'application du 22 décembre 2000;  
Vu la demande de conclusion d'une convention en vue de l'établissement d'un établissement de jeux de hasard automatiques de classe II sur le territoire de la commune de Mouscron, Rue de Courtrai, 14, introduite par VERZELE Christian, dont le siège est sis Rue de la Station, 165 à 7700 Mouscron, par lettre du 19 janvier 2001, ainsi que les pièces jointes à cette demande;  
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 l'absence de dispositions particulières dans la loi du 7 mai 1999 attribuant une compétence précise d'exécution au Bourgmestre ou au Collège des Bourgmestre et Echevins ou au Conseil communal;  
Considérant l'arrêt du Conseil d'Etat n° 100.292 du 25 octobre 2001 (...), qui précise que "aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 ne donne compétence au Collège des Bourgmestre et Echevins pour décider de conclure une convention en application de l'article 34; que de même la nouvelle loi communale ne donne pas compétence au Collège échevinal pour ce faire; qu'au surplus l'un et l'autre valent pour le Bourgmestre; que, plus particulièrement cette compétence n'apparaît pas, à première vue, s'inscrire dans celle conférée au Bourgmestre d'exécuter la loi par l'article 133 de la nouvelle loi communale ... (traduction)";  
Attendu que le Conseil d'Etat considère qu'il résulte de la lecture conjointe des articles 34 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard et des articles 117, 123 et 133 de la nouvelle loi communale que seul le Conseil communal est compétent pour décider de conclure une convention avec un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe II (...);  
Considérant qu'il convient de tenir compte des enseignements tirés du susdit arrêt du Conseil d'Etat;  
Considérant dès lors que seul le Conseil communal est compétent pour adopter des décisions individuelles d'acceptation ou de refus de conclure une convention avec un exploitant d'un établissement de jeux de hasard;  
Considérant que pour ce faire, 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 8<sup>ème</sup> 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 775 rapports de police établis entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 15 septembre 2002;

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

Considérant que, premièrement, le demandeur, personne physique, doit avoir 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 état 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 (...);

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 Slalom
- 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'église St Barthélémy
  - 100 m de l'église des Sts des derniers jours
  - 450 m de la Mosquée (culte islamique)

Considérant 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);

DECIDE:

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.»

Il s'agit du premier acte attaqué par le recours 132.704/XI-15.749. Le second acte attaqué par ce recours est «l'éventuelle décision de la commission des jeux de hasard de date inconnue lui refusant la licence de classe B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard»; cette décision n'avait pas encore été prise au jour de l'introduction du recours.

Le 7 janvier 2004, la commission des jeux de hasard décide de ne pas octroyer une licence en vue de l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard au requérant. Cette décision est rédigée comme suit:

« Vu la demande introduite en vue d'obtenir la licence B pour l'exploitation d'une salle de jeux de classe II par l'exploitant VERZELE Christian domicilié rue de la station 165, 7700 MOUSCRON;

Dénommé demandeur;

Dont l'établissement dénommé "Destination Vegas" est exploité rue de Courtrai 14 , 7700 MOUSCRON;

Dénommé le siège;

Vu l'audition du demandeur en date du 03.12.2003;

Vu le rapport du Secrétariat de la Commission tendant à déclarer la demande recevable et faisant apparaître qu'il ressort des pièces du dossier que la convention, entre l'exploitant de l'établissement de jeux de hasard et la commune du siège, imposée par 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, est absente;

**SUR LA RECEVABILITE**

Attendu que le formulaire de demande de licence de classe B a été posté par lettre recommandée avant le 31 janvier 2001, la Commission des jeux de hasard constate que ledit formulaire de demande a donc été introduit dans les délais et forme légales;

Attendu que dès lors la demande est recevable;

Attendu que dès lors le demandeur pouvait bénéficier de la période transitoire prévue par l'article 19 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.

#### **SUR LE FOND:**

Attendu que 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, stipule clairement que l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant; que la décision de conclure une telle convention relève du pouvoir discrétionnaire de la commune; que la convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi ainsi que les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe II et qui exerce le contrôle de la commune; que nonobstant l'absence de convention, la commission examine le fond de la demande;

Attendu que la commission traite le dossier en l'état; que la demande a été formulée en janvier 2001; que la commission se doit de statuer dans les 6 mois de l'introduction de la demande; que cependant, ce délai constituait un délai d'ordre; que pour assurer la sécurité juridique du demandeur, il convient de trancher avec les éléments qui sont soumis à la commission; que la situation juridique du demandeur n'est pas assurée par une autorisation provisoire d'exploitation qui s'étend maintenant sur trois ans; que ce délai est disproportionné par rapport à l'obligation de fixer le demandeur sur son sort; que la ville de Mouscron ne fixe pas le demandeur ni la commission sur l'engagement formel d'une solution favorable pour le demandeur;

Quoique le demandeur ne produise pas de convention entre lui-même et la commune, la commission des jeux de hasard examine la demande par rapport aux établissements visés à l'article 36.4 de la loi du 07 mai 1999; que le demandeur ne marque pas son accord quant à l'implantation établie par le Conseil Communal; que de l'examen des plans fournis par le demandeur, il ressort que plusieurs établissements visés par la loi figurent dans un rayon de 500 mètres autour de l'établissement exploité par le demandeur; que le législateur a été clair à ce sujet et il a indiqué qu'il y avait lieu de veiller à pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe II à proximité d'établissements d'enseignements, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par les jeunes, de lieux de culte et de prisons; que le législateur a été tellement formel et qu'il n'a même pas envisagé que lorsque les jeunes ne se trouvent plus en ville, soit à partir de 22 heures, la commission puisse donner une licence; au contraire, elle doit continuer à veiller à faire en sorte que les établissements ne se trouvent pas être à proximité des établissements évoqués précédemment; attendu que le demandeur ne conteste pas se trouver à proximité d'écoles, d'églises, de lieux fréquentés par les jeunes, tout au plus conteste-t-il les distances entre son établissement et les lieux protégés sans donner de précisions de nature à énerver les mentions de la commune; que la contestation n'est pas sérieuse et qu'il y a lieu dès lors de retenir les distances énoncées par l'administration communale de Mouscron; que dès lors, le demandeur concède se situer à proximité des salles de jeux;

Attendu que dès lors, la licence de classe B ne peut être délivrée au demandeur;

#### **PAR CES MOTIFS,**

La commission déclare la demande recevable mais refuse de délivrer la licence de classe B au demandeur.

En conséquence, la Commission des jeux de hasard constate qu'en application de l'article 19 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, il doit être mis fin à l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard de classe II dans les trois mois à dater de la notification de la présente décision.

La présente décision a été délibérée à la majorité des voix des membres présents de la commission du 03 décembre 2003 mais prononcée à l'audience du 07 janvier 2004.».

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire 148.281/ XI - 15.929.

Considérant que les recours sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que l'Etat belge, représenté par le ministre de la Justice, n'est l'auteur d'aucun des actes attaqués; qu'il convient de le mettre hors de cause;

*Sur le premier recours (132.704/XI-15.749):*

Considérant que le recours est irrecevable en son second objet, aucune décision n'ayant été prise par la commission des jeux de hasard à la date d'introduction du recours;

Considérant que le requérant 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, de l'excès et du détournement de pouvoir; qu'il expose en substance que l'acte attaqué 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 des demandes et à la forme de la licence de classe B dont l'illégalité a été constatée par différents arrêts du Conseil d'Etat en raison de l'absence d'habilitation suffisante du Roi à déterminer les communes d'implantation des établissements de jeux de hasard, que son illégalité est renforcée par le fait qu'il a été soumis en urgence à la section de législation du Conseil d'Etat et que cet arrêté royal sur lequel se fonde l'acte attaqué doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution; qu'en réplique, il soutient qu'il est assez extraordinaire de soutenir que la mention de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité serait inutile à peine d'imaginer que le conseil communal «s'amuse» à reprendre toutes les normes relatives à une matière pour justifier ses délibérations, peu importe qu'elles en constituent le fondement ou non, que l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité contient l'énumération du quota des autorisations d'implantation des établissements de jeux de hasard, qu'une partie de cet arrêté royal a

été annulée par l'arrêt n° 114.688 du 20 janvier 2003, qu'il en résulte de manière explicite et certaine que l'acte attaqué se fonde sur cet arrêté royal et qu'il doit être annulé;

Considérant que, bien que le premier acte attaqué vise en son préambule l'arrêt royal du 22 décembre 2000, il n'en fait nullement application pour refuser la convention en vue de l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard; que la compétence du conseil communal de conclure une convention en vue de l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard ou de refuser d'en conclure une se fonde sur l'article 34, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 et non sur l'arrêt royal du 22 décembre 2000, en partie annulé; que le visa de cet arrêté au préambule du premier acte attaqué est surabondant; qu'il s'ensuit que l'annulation partielle de cet arrêté par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 114.688 du 20 janvier 2003, est sans incidence sur la légalité du premier acte attaqué; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure et 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 formes substantielles et de l'excès de pouvoir; qu'il reproche en substance au premier acte attaqué d'avoir été pris notamment sur la base de l'existence de troubles à l'ordre public qui auraient été constatés aux abords de son établissement ainsi que sur l'impossibilité de vérifier de manière satisfaisante sa conduite antérieure, ce qui constitue des reproches à son encontre, alors que l'autorité communale ne lui a pas permis de connaître le dossier sur lequel elle se fondait et de faire utilement valoir ses observations à ce sujet, qu'une audition par le conseil communal aurait permis d'éviter des contradictions et inexactitudes et que l'autorité communale n'était manifestement pas informée à suffisance de l'ensemble des circonstances concrètes du dossier en telle sorte qu'une audition s'imposait; qu'en réplique, il expose que la position de la partie adverse est contredite par la motivation de l'acte attaqué lui-même qui considère, à bon droit, que la commune dispose d'un pouvoir discrétionnaire en sorte qu'il n'existe pas d'automatisme au refus de convention, que seule une audition sur l'ensemble des aspects du dossier aurait permis au conseil communal d'être éclairé de manière suffisante en évitant contradictions et inexactitudes, que la mention de troubles de l'ordre public constatés aux abords de l'établissement et y liés n'est pas innocente, que le défaut d'audition du requérant et les affirmations demeurées inexactes ont eu des répercussions directes sur l'adoption de l'acte attaqué, que la circonstance de l'interdiction *a priori* de l'activité n'a pas d'incidence à cet égard puisque le législateur a prévu un régime

d'autorisations et que le fait de ne pas pouvoir concourir, de manière régulière, dans le cadre de l'obtention de cette autorisation lui porte gravement préjudice;

Considérant que le moyen ne critique que deux des motifs du premier acte attaqué, à savoir ceux qui sont relatifs à des troubles à l'ordre public et à la conduite du requérant, considérée comme «invérifiable»; que l'acte attaqué est également motivé par l'implantation de l'établissement projeté à proximité d'endroits protégés, et que ce motif, dont la légalité est contesté par le troisième moyen et sera examiné ci-après, suffit à lui seul à le justifier; que dirigé contre des motifs surabondants de l'acte attaqué, le moyen n'est pas recevable;

Considérant que le requérant 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 des motifs, des articles 1<sup>er</sup> 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; qu'il reproche en substance au premier acte attaqué de se fonder sur des troubles à l'ordre public et la proximité d'établissements d'enseignement alors que plusieurs incorrections, contradictions et inexactitudes entachent les motifs de cet acte, qu'il contient de véritables clauses de style que l'on retrouve de manière identique dans les délibérations du même jour, ce qui établit que l'autorité administrative n'a pas procédé à un examen effectif et concret du dossier, que le motif tiré de l'impossibilité de procéder de manière satisfaisante au contrôle de la conduite antérieure du demandeur est invraisemblable, que l'exploitation de l'établissement du requérant n'a jamais donné lieu à un quelconque problème d'ordre public, que, si des établissements protégés au sens de la loi du 7 mai 1999 précitée existent bien à proximité, il faut une appréciation concrète de la situation et la proximité d'un établissement protégé n'est pas à elle seule décisive, que la délibération querellée empêche la commission des jeux de hasard de développer sa jurisprudence sur la notion de proximité des établissements et institutions protégés, que la première partie adverse n'a effectué aucun examen effectif du dossier et qu'il convient d'avoir égard au principe du raisonnable pour examiner la proximité; qu'en réplique, il précise que l'acte attaqué est constitué de motifs contestables sur une vingtaine d'alinéas qui précèdent la simple constatation de la situation géographique de son établissement, qu'il ne saurait s'agir de motifs surabondants, que, dans l'esprit du conseil communal, il s'agissait de motifs déterminants, que la partie adverse devait procéder à une analyse concrète de la situation, que le critère mathématique de mesure de la distance a été rejeté

lors de l'élaboration de la loi, qu'une autorisation d'exploitation a été délivrée pour un casino au centre de la ville de Bruxelles, à l'immédiate proximité de nombreux établissements protégés et que la partie adverse ne pouvait se contenter de constater la plus ou moins grande proximité d'établissements protégés, mais devait pratiquer un examen effectif et concret des dossiers et non se contenter d'une décision globale qui ressort de l'adoption, le même jour, de toute une série de délibérations de refus motivées à l'identique;

Considérant qu'il n'est pas contesté que l'établissement litigieux se situe à proximité des établissements mentionnés dans la délibération du conseil communal du 28 octobre 2002; que ce motif est de ceux qui permettent, aux termes de l'article 36, 4°, de la loi du 7 mai 1999, de refuser une licence de classe B; que l'acte attaqué se fonde sur des éléments concrets et individualisés en rapport avec la situation de l'établissement; que la circonstance que le législateur n'a pas fixé de manière mathématique dans la loi ce qu'il y avait lieu d'entendre par les mots «à proximité de», a pour conséquence que ces termes doivent être compris dans leur sens usuel, lequel évoque une distance peu importante; que la présence, dans un rayon de 500 mètres, de 18 établissements visés par la loi justifie adéquatement l'acte attaqué, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur le temps nécessaire pour parcourir cette distance compte tenu de la configuration du réseau de voiries; qu'à la supposer établie, la présence de considérations rédigées dans les mêmes termes dans d'autres délibérations du même jour est sans incidence sur la réalité et la pertinence de la motivation de l'acte attaqué; qu'est également dépourvu de pertinence le fait que le casino de Bruxelles a été autorisé en pleine ville, parce que ni la taille de la ville ni le type d'établissement ne sont comparables; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant 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 de commerce et d'industrie, du principe de proportionnalité, du défaut de base légale et de l'excès de pouvoir; qu'il expose en substance que les actes attaqués entraînent une interdiction totale d'exploitation des établissements de jeux de hasard sur le territoire de la ville de Mouscron en se fondant sur un arrêté royal illégal et sur une motivation inadéquate, qu'en l'espèce, ils conduisent à la fermeture de l'établissement de jeux de hasard sur le fondement de la décision de la première partie adverse de refuser en bloc toute convention avec un établissement de jeux de hasard sans examen attentif des circonstances concrètes, que la ville de Mouscron et son bourgmestre se sont déjà signalés par plusieurs mesures tendant à la fermeture de son établissement, mesures ayant donné lieu à des arrêts de suspension et d'annulation du Conseil d'Etat et que le motif incident de la proximité d'établissements scolaires et d'espaces pour jeunes ne peut

suffire pour justifier la fermeture de l'établissement exploité depuis près de vingt ans sans problème, et interdit aux jeunes âgés de moins de vingt et un ans; qu'en réplique, il précise que la partie adverse a adopté une politique de refus en bloc de toute convention avec les exploitants des établissements de jeux de hasard sans examen effectif des circonstances concrètes, qu'il s'agit d'une violation du principe de proportionnalité et de l'obligation d'exercice effectif de son pouvoir d'appréciation, ce qui n'est pas justifiable, quand bien même les jeux de hasard constitueraient un danger social, qu'il faudrait admettre qu'il est dorénavant impossible d'exploiter un établissement de jeux de hasard dans un endroit un peu fréquenté, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans l'arrêt n°100.399 (lire 100.393), et qu'il y aurait lieu de poser à la Cour d'arbitrage les questions préjudicielles suivantes:

– 1° «L'article 36, 4°, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, interprété comme ne laissant aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité communale quant à la notion de "proximité" de l'emplacement des établissements de jeux par rapport à des établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons, viole-t-il les articles 10, 11, et 23 (en tant qu'il consacre le droit au travail et au libre exercice d'une activité professionnelle) de la Constitution, combinés notamment avec l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, dit "décret d'Allarde" et du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, en ce qu'il implique qu'il serait dorénavant impossible d'exploiter un établissement de jeux de hasard en zone urbaine – "dans un endroit un peu fréquenté" (cf. arrêt du conseil d'Etat du 26 octobre 2001, n° 100.399 [lire 100.393], s.a. *Immo CM Athus*) – indépendamment de toute autre question relative à l'implantation concrète de l'établissement, telle que l'examen de la densité de population aux environs du site concerné, l'accès plus ou moins difficile de l'établissement de jeux au départ des établissements visés par le législateur, le fait qu'il s'agit d'un établissement ouvert ou fermé durant les heures de journée, ou que l'établissement est, ou non, interdit aux jeunes de moins de 18 ou de 21 ans ?»;

– 2° «L'article 36, 4°, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, interprété comme ne laissant aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité communale quant à la notion de "proximité" de l'emplacement des établissements de jeux par rapport à des établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés notamment avec l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, dit "décret d'Allarde" et du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, en ce qu'il implique qu'il serait dorénavant impossible d'exploiter un établissement de jeux de hasard en zone urbaine – "dans un endroit un peu fréquenté" (cf. arrêt du Conseil d'Etat du 26 octobre 2001, n° 100.399

[lire 100.393], *s.a. Immo CM Athus*), alors que qu’une telle “proximité” n’est pas prise en compte pour d’autres établissements exerçant une activité lucrative de jeux et paris (cf. tiercé, officines de jeux et paris,...), dont la dangerosité sociale est identique en fait ?»;

Considérant que l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, dit «décret d'Allarde», porte ce qui suit en son alinéa 1<sup>er</sup>:

«A compter du 1<sup>er</sup> avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d’exercer telle profession, art ou métier qu’elle trouvera bon; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d’une patente, d’en acquitter le prix suivant les taux ci-après déterminés, et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être pris»;

Considérant que cette disposition prévoit expressément que des «règlements de police» peuvent limiter la liberté du commerce et de l’industrie; qu’à plus forte raison une loi le peut, dérogeant à la règle posée par ce décret, qui est de niveau législatif;

Considérant que l’illégalité de l’arrêté royal du 22 décembre 2000 précité est sans incidence sur celle de la décision attaquée; que la motivation de la décision attaquée n’est pas inadéquate, ainsi qu’il a été exposé lors de l’examen du troisième moyen; que la décision attaquée a été prise à l’issue d’un examen circonstancié des données de la cause, et ne procède pas d’une volonté de refuser en bloc toute installation de jeux de hasard, volonté dont il n’appartient en conséquence pas au Conseil d’Etat d’examiner la légalité dans le présent recours; que la loi (article 36, 4<sup>o</sup>) prévoit expressément qu’un établissement de jeux de hasard de classe II ne peut être établi à proximité d’établissements d’enseignement; que la proximité, non contestée, de tels établissements, est un motif déterminant de l’acte attaqué, ainsi qu’il résulte de l’examen du troisième moyen, et qu’il suffit pour justifier la fermeture de l’établissement en cause, quand bien même il aurait été précédemment exploité sans problème pendant une longue période;

Considérant que s’il est exact que l’application de l’article 36, 4<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999 peut aboutir à empêcher d’établir un établissement de jeux de hasard en maint endroit, il ne réserve pas à cette activité un sort différent de celui que connaissent de multiples activités présentant des risques de toute nature pour différentes fractions de la population, et que le législateur ou l’autorité administrative décident à cette fin de confiner en certains endroits; que de telles dispositions participent des mesures de police que le «décret d’Allarde» envisage expressément; que l’interdiction ne découle toutefois pas directement de la loi, mais de l’application qui en est faite par les autorités chargées

de sa mise en œuvre, c'est-à-dire la commune et la commission des jeux de hasard; qu'en particulier, ce sont ces autorités qui apprécient, en fonction des circonstances locales telles que la distance à vol d'oiseau, la distance en suivant la voirie, les flux de déplacement du public, si un établissement visé à l'article 36, 4°, doit être considéré comme «à proximité» de l'emplacement où l'autorisation est demandée d'exploiter un établissement de jeux de hasard; que si le pouvoir discrétionnaire que l'article 34 de la loi attribue aux communes pour conclure une convention ou refuser d'en conclure une permet aux communes d'être très restrictives, la loi elle-même ne contient pas cette interdiction; qu'il n'y a en conséquence pas lieu de poser à la Cour d'arbitrage les questions préjudicielles demandées, qui reposent sur une interprétation erronée de la loi; que le moyen n'est pas fondé;

*Sur le second recours (148.281/XI-15.929):*

Considérant qu'en application de l'article 34, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, «l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant»; qu'en l'absence d'une telle convention, la commission des jeux de hasard ne peut octroyer une licence au requérant; qu'il s'ensuit que celui-ci n'a pas intérêt à l'annulation de la décision de la commission des jeux de hasard, quand bien même celle-ci, dans l'acte attaqué, a examiné le fond de la demande «nonobstant l'absence de convention», en violation flagrante de la loi; que le recours n'est pas recevable,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Les affaires portant les n° 132.704/XI-15.749 et 148.281/15.929 sont jointes.

### **Article 2.**

L'Etat belge représenté par le ministre de la Justice, est mis hors de cause.

**Article 3.**

Les requête sont rejetées.

**Article 4.**

Les dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le six décembre deux mille six par :

|                  |                       |
|------------------|-----------------------|
| M. LEROY,        | président de chambre, |
| M. HANSE,        | conseiller d'Etat,    |
| M. KOVALOVSKY,   | conseiller d'Etat,    |
| M. DEPELSENAIRE, | greffier assumé.      |

Le Greffier ass.,

Le Président,

B. DEPELSENAIRE.

M. LEROY.