

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 97.802 du 12 juillet 2001

A.102.220/VIII-2201

En cause : **la société anonyme M.G.C.I.,**
ayant élu domicile chez
Mes France MAUSSION et
Jean-Marc DETHY, avocats,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Comines-Warneton.

Parties intervenantes :

- 1. la société anonyme I.V.B.,**
- 2. la société privée à responsabilité
limitée WIVI-GAMES,**
ayant élu domicile chez
Mes Clive VAN AERDE et
Yves VAN DAMME, avocats,
Rijselstraat 274
8200 Brugge.

**LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite le 23 mars 2001 par la société anonyme M.G.C.I. qui tend à la suspension de l'exécution de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Comines-Warneton du 15 janvier 2001 décidant (en application de l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs) :

" Article 1.- De conclure une convention avec les établissements suivants et de les classer, comme suit, par ordre de préférence :

"Palladium", sis rue d'Armentières 324 à 7783 Comines-Warneton (S.P.R.L. WIVI-GAMES);

"Palladium", sis rue du Fort, 10 à 7780 Comines-Warneton (S.A. I.V.B.).

Article 2.- De ne pas conclure, compte tenu de ce qui précède, de convention avec les établissements suivants :

"Caméo Palace", sis rue Dansette/Place du Marché, 1 à 7783 Comines-Warneton (S.A. BRUSSELS POOL);

"Golden Palace", sis rue d'Armentières, 148A à 7782 Comines-Warneton (S.A. M.G.C.I.).

Article 3.- De transmettre la présente décision aux exploitants des quatre établissements susmentionnés";

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation de la même décision;

Vu les requêtes introduites le 25 avril par la S.A. I.V.B. et la S.P.R.L. WIVI-GAMES qui demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

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

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

Vu l'ordonnance du 9 mai 2001 fixant initialement l'affaire à l'audience du 15 juin 2001, ensuite remise à l'audience du 4 juillet 2001 à 9.30 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes MAUSSION et FINK, avocats, comparaissant pour la partie requérante et Me VAN DAMME, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

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 sont les suivants :

1. Depuis le 1^{er} octobre 1999, la S.A. M.G.C.I. exploite à Comines-Warneton un établissement de jeux de hasard dénommé "Golden Palace Bizet" où sont employées sept personnes et où a été réalisé, au 31 décembre 1999, un chiffre d'affaires d'environ 17 millions de francs.

2. Le 12 janvier 2001, la requérante introduit auprès du bourgmestre de la ville de Comines-Warneton une demande pour la conclusion de la convention visée aux articles 34 de la loi du 7 mai 1999 précitée 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, demande dont il est accusé réception le 17 janvier suivant.

3. Le 15 janvier 2001, sur rapport du bourgmestre, le collège des bourgmestre et échevins prend la décision suivante :

" LE COLLEGE ECHEVINAL,

Vu la loi du 07.05.1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, publiée au Moniteur Belge du 30.12.1999;

Vu l'A.R. du 22.12.2000, relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II, publié au Moniteur Belge du 30.12.2000;

Attendu que cet Arrêté vise notamment à limiter le nombre d'établissements de jeux de hasard;

Vu l'article 8 de cet Arrêté, stipulant notamment que «lorsqu'une commune conclut plusieurs conventions, elle classe ses candidats par ordre de préférence en indiquant la date de la première exploitation de l'établissement»;

Attendu que les quatre établissements suivants sont actuellement exploités sur le territoire de l'entité :

«Palladium», sis rue d'Armentières, 324 à 7783 Comines-Warneton (S.P.R.L. WIVI-GAMES);

«Palladium», sis rue du Fort, 10 à 7780 Comines-Warneton (S.A. I.V.B.).

«Caméo Palace», sis rue Dansette/ Place du Marché, 1 à 7783 Comines-Warneton (S.A. BRUSSELS POOL);

«Golden Palace» sis rue d'Armentières, 148A à 7782 Comines-Warneton (S.A. M.G.C.I.);

Considérant qu'en vertu de l'annexe III à l'A.R. du 22.12.2000, seuls deux établissements de jeux de hasard pourraient être maintenus dans l'arrondissement de Mouscron-Comines;

Considérant que la position de la Ville de Mouscron à cet égard est inconnue;

Vu la situation économique de notre région, durement touchée par le chômage;

Considérant qu'il convient de tout mettre en oeuvre pour maintenir l'emploi;

Que, pour ce faire, et dans le respect des directives susvisées, autorisant deux établissements de jeux de hasard dans l'arrondissement, des conventions pourraient être conclues avec deux établissements;

Vu les délais impartis aux exploitants pour introduire leurs dossiers auprès de la Commission des Jeux de Hasard;

Considérant que seuls les exploitants des établissements suivants ont fait preuve de diligence dans leurs démarches auprès de notre Administration, en introduisant des dossiers complets de demande de convention:

« Palladium», sis rue d'Armentières, 324 à 7782 Comines-Warneton (S.P.R.L. WIVI-GAMES);

«Palladium», sis rue du Fort, 10 à 7780 Comines-Warneton (S.A. I.V.B.).

Considérant que ces établissements n'ont jamais causé de trouble, de quelle nature que ce soit (tapage nocturne, salubrité, ordre public, ...);

Considérant que dans les immeubles abritant le «Caméo Palace» et le «Golden Palace» étaient précédemment exploités des supermarchés;

Attendu que la population et les associations locales ont, à maintes reprises, exprimé le souhait de revoir s'implanter des grandes surfaces alimentaires à ces endroits;

Vu les dispositions de la Loi Communale;

DECIDE :

Article 1. - De conclure une convention avec les établissements suivants et de les classer, comme suit, par ordre de préférence :

«Palladium» sis rue d'Armentières, 324 à 7782 Comines-Warneton (S.P.R.L. WIVI-GAMES);

«Palladium», sis rue du Fort, 10 à 7780 Comines-Warneton (S.A. I.V.B.).

Art. 2. - De ne pas conclure, compte tenu de ce qui précède, de convention avec les établissements suivants :

«Caméo Palace», sis rue Dansette/ Place du Marché, 1 à 7783 Comines-Warneton (S.A. BRUSSELS POOL);

«Golden Palace» sis rue d'Armentières, 148A à 7782 Comines-Warneton (S.A. M.G.C.I.).

Art. 3 - De transmettre la présente décision aux exploitants des quatre établissements susmentionnés".

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

4. Le 22 janvier 2001, deux conventions sont passées avec les établissements retenus dans la délibération ci-dessus.

5. Le 25 janvier 2001, la requérante envoie sa demande de licence de classe B à la Commission des jeux de hasard;

Considérant qu'il y a lieu d'accueillir les demandes en intervention introduites par la S.A. I.V.B. et la S.P.R.L. WIVI-GAMES;

Considérant qu'en tant qu'elle décide en son article 1^{er} de conclure avec les deux établissements qui y sont mentionnés une convention telle que prévue 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, la délibération du collège des bourgmestre et échevins du 15 janvier 2001 n'est plus susceptible d'être suspendue dès lors qu'elle a été suivie de la conclusion effective des conventions, de manière telle que sa suspension éventuelle n'entraînerait pas celle desdites conventions, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire étant seuls compétents pour suspendre l'exécution d'un contrat; que, par contre, l'ordre de classement fixé par le même article 1^{er} ne fait pas l'objet des conventions passées avec les deux établissements en question en sorte que le Conseil d'Etat peut en ordonner la suspension sans empiéter sur la compétence exclusive des cours et tribunaux; que, de plus, une modification éventuelle de ce classement à la suite du nouvel examen qui serait opéré par la partie adverse en cas de suspension est de nature à justifier l'intérêt de la requérante à la suspension partielle de l'article 1^{er} de la décision attaquée; que le Conseil d'Etat est également compétent pour ordonner la suspension de la décision contenue à l'article 2 de ne pas conclure de convention avec la requérante; que l'article 3 de la délibération litigieuse constitue un acte de pure exécution et est, à ce titre, insusceptible de faire l'objet d'une demande en annulation ou en suspension;

Considérant que les parties intervenantes contestent l'intérêt de la requérante au présent recours au motif que l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité n'octroie à la commune de Comines-Warneton aucune autorisation d'implantation pour un établissement de jeux de hasard de classe II de manière telle que la Commission des jeux de hasard ne pourra, même en cas de suspension, accorder aucune licence de classe B pour ladite commune; que le bien-fondé de cette exception est lié à l'examen du sérieux des moyens, singulièrement du deuxième moyen;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 34 et 38 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, des établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et des articles 10, 11 et 33, 105, 108 et 159 de la Constitution; que le moyen se fonde, en sa première branche, sur ce que "l'acte attaqué refuse de conclure avec la requérante la convention visée à l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 au motif notamment que «l'arrêté royal du 22 décembre 2000 ne prévoit que l'octroi de 4 licences de classe B pour la ville de Charleroi»" et sur ce que "l'arrêté royal précité du 22 décembre 2000, dont l'acte entrepris fait application, organise, en ses articles 7, 9, 10 et 11 et en ses annexes III et IV, la répartition entre les communes et les arrondissements des 180 établissements de jeux de classe II autorisés par l'article 34 précité, alors que (...) l'article 38 de la

loi du 7 mai 1999 invoqué au moyen, limite expressément l'habilitation du Roi aux objets suivants :

- la forme de la licence de classe B;
- les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence;
- les modalités d'administration et de fonctionnement des établissements de jeux de hasard de classe II, étant entendu que la comptabilité des opérations de jeu doit être tenue distinctement de celle des autres activités auxquelles pourrait se livrer cet établissement de jeux de hasard;
- les règles de fonctionnement des jeux de hasard;
- les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard, notamment par un système informatique approprié; que rien dans cette disposition n'autorise donc le Roi à organiser la répartition des 180 établissements autorisés; qu'en outre, la méthode de répartition retenue, fondée, d'une part, sur le recensement de la population au 1^{er} mars 1991, et, d'autre part, sur la classification des communes selon la nouvelle loi communale, est contraire aux objectifs que le législateur s'est fixé lors de l'élaboration de la loi du 7 mai 1999 et qui, de manière générale, tendent à geler la situation existante, laquelle compte 180 établissements, aux fins d'endiguer le danger social que représente pour la population l'exploitation des jeux de hasard; qu'en effet, en organisant la répartition de ces établissements sur la base des critères énoncés ci-dessus et en attribuant, en conséquence, un nombre limité d'autorisations par commune et arrondissement, le Roi a modifié la situation existante sinon quant au nombre total d'établissements autorisés, en tout cas, quant à leur implantation; que certains de ces établissements ont ainsi été amenés à fermer pour le seul motif que la commune sur le territoire de laquelle ils sont implantés s'est vue attribuer un nombre d'autorisations inférieur au nombre des établissements installés sur son territoire; que d'autres, par contre,

vont pouvoir s'ouvrir dans des communes où, à l'heure actuelle, ce genre d'établissement n'existe pas ou, à tout le moins, en nombre plus limité que celui dorénavant autorisé par les annexes III et IV de l'arrêté royal du 22 décembre 2000";

Considérant que la délibération dont la suspension est demandée se fonde, tant en ce qui concerne le classement opéré entre les établissements mentionnés à l'article 1^{er} qu'en ce qui concerne le refus de conclure une convention avec ceux visés à l'article 2, sur l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité; que la légalité de cet arrêté pris en exécution de la loi du 7 mai 1999 précitée est douteuse; que ni l'article 36 ni aucune autre disposition de la loi du 7 mai 1999 n'habilite le Roi à répartir géographiquement les établissements de jeux de hasard de classe II dont le nombre est fixé à 180 au total par l'article 36 de la loi; qu'à défaut d'habilitation particulière, le Roi peut certes en vertu de son pouvoir général d'exécution des lois dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais sans jamais pouvoir en étendre ou restreindre la portée ni la compléter ou la modifier; qu'il ressort des articles 20, alinéa 3, 21, alinéa 1^{er}, 1, 35 et 36 de la loi précitée que c'est à la Commission des jeux de hasard que le législateur a confié la mission d'accorder les licences d'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe B et de vérifier, à cet effet, si les impétrants satisfont aux conditions fixées par la loi, soit celles énumérées à l'article 36; que parmi ces conditions figure la présentation d'une convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard et la commune; que le nombre maximum de licences susceptibles d'être accordées aux établissements remplissant toutes les conditions est de 180; que ce système se présente à première vue comme complet; qu'en prenant l'arrêté royal du 22 décembre 2000

précité, le Roi paraît bien avoir ajouté aux conditions légales d'octroi des licences de classe B une condition de localisation qui n'est pas prévue à l'article 36.4, de la loi et que la limitation à 180, par l'article 34, alinéa 2, du nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II autorisés ne rend pas nécessaire; que s'il est exact que la loi a fixé à 180 le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard de classe II autorisés et que tous les établissements existants n'ont pas inconditionnellement droit à l'obtention d'une licence de classe B, il ne s'ensuit pas que le but et l'esprit de la loi auraient été de faire procéder par le Roi à une nouvelle répartition géographique de ces établissements avec les conséquences qui s'y attachent, à savoir la fermeture des établissements implantés dans des communes ne bénéficiant ni de l'annexe III ni de l'annexe IV de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 ou en surnombre dans des communes où le nombre d'établissements est limité par les mêmes annexes, alors même qu'ils rempliraient les conditions prévues aux points 1 à 4 de l'article 36 de la loi; qu'aucun élément des travaux parlementaires de la loi ne permet de l'avancer; que sur la base des critères énumérés à l'article 36 précité, y compris le critère de localisation prévu au point 4, la Commission semble bien en mesure d'accorder, à concurrence d'un nombre maximum de 180, les licences de classe B aux exploitants d'établissements de jeux de hasard de classe II ayant préalablement conclu une convention avec la commune, sans que le Roi doive procéder à une nouvelle répartition géographique des établissements; qu'il y a d'autant plus de raison de douter de la légalité du système de répartition géographique mis en place par le Roi que ce système restreint sensiblement la liberté apparente que l'article 34, alinéa 3, de la loi laisse aux communes, sans aucune distinction, de conclure des conventions avec les exploitants des établissements de jeux de hasard de classe II et le pouvoir que la Commission tient des articles 20, alinéa 2, 21, alinéa 1^{er}, 1, 35 et 36 de la

loi d'accorder les licences d'exploitation de classe B, à concurrence d'un nombre maximum de 180, aux conditions apparemment fixées de manière limitative à l'article 36, et qu'il intervient dans un domaine qui touche à une des libertés fondamentales de notre système économique, étant la liberté de commerce et d'industrie; que la comparaison faite avec l'article 29 de la loi ne paraît pas pertinente dès lors que le législateur y a pris soin de procéder lui-même, à l'alinéa 2, à la répartition géographique du nombre maximum de casinos autorisés; que si son intention avait été de répartir géographiquement les luna-parks, il lui était loisible d'y procéder lui-même ou, à tout le moins, de fixer dans la loi les critères essentiels d'une telle répartition, ce qu'il n'a pas estimé devoir faire; que l'illégalité de l'arrêté royal précité entraîne celle de la délibération litigieuse; que le moyen en sa première branche est recevable et sérieux; qu'il n'est dès lors plus nécessaire d'examiner la seconde branche du moyen ni les autres moyens du recours;

Considérant que la société demanderesse soutient que l'exécution immédiate de la décision de la partie adverse de refuser de conclure avec elle une convention risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable en ce que faute de présentation d'une telle convention, la commission des jeux de hasard ne pourra que lui refuser une licence d'exploitation B, ce qui aura pour conséquence qu'à l'expiration du délai de trois mois prenant cours à la date de la notification qui lui sera faite de cette décision, laquelle peut intervenir à tout moment, elle devra fermer son établissement de Comines-Warneton, le seul qu'elle exploite, et devra faire aveu de faillite et licencier les 7 personnes qu'elle emploie; qu'elle perdra aussi le bénéfice des investissements exposés qui s'élèvent à 16.373.715 francs;

Considérant que les parties intervenantes soutiennent que la condition relative au préjudice grave

difficilement réparable risquant de résulter de l'exécution immédiate de la décision attaquée n'est pas remplie en l'espèce dès lors que ce risque n'est pas imputable à cette décision mais au système de répartition géographique des établissements de jeux de hasard de classe II opéré par l'arrêté royal précité, non entrepris par la requérante;

Considérant que la fermeture d'un établissement rentable, le seul à être exploité par la requérante, avec ses conséquences économiques et sociales constitue un préjudice grave difficilement réparable; que les chiffres avancés ne peuvent être qualifiés de vagues vu qu'ils se fondent sur des pièces probantes produites par la requérante à l'appui de sa demande de suspension; que s'il est exact que la fermeture de l'établissement dépend en fin de compte de la décision qui sera prise par la Commission des jeux de hasard sur la demande de licence de classe B de la requérante et qu'en attendant, celle-ci peut continuer à exploiter l'établissement à condition d'avoir déposé en temps utile une demande complète et que s'il est non moins exact que la présentation d'une convention conclue avec la commune ne constitue qu'une des cinq conditions dont la Commission doit vérifier l'existence, il n'en reste pas moins que la décision de la Commission ne pourra qu'être négative, la décision du collège des bourgmestre et échevins de ne pas passer avec elle une convention mettant la requérante dans l'impossibilité de présenter une telle convention à l'appui de sa demande et donc de satisfaire à la condition prévue à l'article 36, 5, de la loi; que la décision du collège des bourgmestre et échevins constitue ainsi la cause immédiate et certaine du risque de préjudice grave difficilement réparable vanté par la requérante; que si cette dernière n'a pas introduit un recours direct en annulation de l'arrêté royal précité, elle en conteste la légalité par voie d'exception; que la seconde condition

prévue par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est également remplie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la S.A. I.V.B. et la S.P.R.L. WIVI-GAMES sont accueillies dans la procédure en référé.

Article 2.

Est suspendue l'exécution de la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Comines-Warneton du 15 janvier 2001 en tant qu'elle opère classement des établissements de jeux de hasard de classe II mentionnés à l'article 1^{er} et en tant qu'en son article 2, elle porte refus de conclure avec la S.A. M.G.C.I. une convention telle que prévue à l'article 34, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999.

La demande de suspension est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens des requêtes en intervention, liquidés à la somme de 10.000 francs, sont mis à charge des parties intervenantes à concurrence de 5.000 francs chacune.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le douze juillet deux mille un par :

M. ANDERSEN,	président du Conseil d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M. -Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.