

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 111.441 du 11 octobre 2002

A. 84.534/XV-118

En cause : **1. A.S.B.L. Steeple Chase de Belgique,**

ayant élu domicile chez
Mes B. et L. CAMBIER, avocats,
rue J-B. Meunier 22
1050 Bruxelles,

2. VANDENBURRE Robert

ayant élu domicile chez
Me J-M. BROCORENS, avocat,
boulevard L. Schmidt 72
1040 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
1. le Ministre des classes moyennes,
2. le Ministre des Finances

Partie intervenante :
A.S.B.L. Fédération belge des
courses hippiques
ayant élu domicile chez
Me D. LAGASSE, avocat,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles,

LE PRESIDENT DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 juin 1999 par l'A.S.B.L. SOCIÉTÉ DES STEEPLE CHASE DE BELGIQUE et Robert VANDENBURRE, qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 17 mars 1999 modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 1970 portant règlement général des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, publié au Moniteur belge du 7 avril 1999;

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 17 avril 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 6 septembre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 octobre 2002 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me LAURENT, loco Mes B. et L. CAMBIER et Me BROCORENS, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et Me DE RUDDER, loco Me M. VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Mme ROLAND, inspecteur, comparaissant pour la seconde partie adverse et Me PILCER, loco Me LAGASSE avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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 du recours se présentent comme suit:

L'article 66, § 1^{er}, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus subordonne à l'autorisation du ministre des Finances ou de son délégué l'ouverture d'un champ de courses de chevaux, l'organisation de courses de chevaux ainsi que l'acceptation de paris sur ces courses, et le § 3 du même article habilite le Roi à régler notamment «les conditions auxquelles sont subordonnés l'octroi et le maintien des autorisations». En exécution de cette disposition, l'arrêté royal du 8 janvier 1970 portant règlement général des taxes assimilées aux impôts sur les revenus a porté, en

son article 39, § 1^{er}, que «l'autorisation d'ouvrir un champ de courses ou d'organiser des courses de chevaux n'est accordée qu'aux personnes physiques majeures, aux sociétés ayant la personnalité juridique et aux sociétés civiles, dont l'activité a principalement pour but l'encouragement de l'élevage et l'amélioration du cheval ou se limite dans ce domaine à l'organisation de cinq réunions de courses par an au maximum». La suite de l'article et les articles subséquents (40 à 48) réglementent avec précision les conditions d'octroi des autorisations.

Le 26 février 1997, une demande d'explications sur l'avenir des courses hippiques est adressée au ministre de l'Agriculture en commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat. Le ministre indique à cette occasion que la conjoncture difficile dans le secteur des courses hippiques en Belgique ne résulte pas d'une évolution soudaine mais d'une détérioration étalée sur environ dix ans et que la concertation menée avec le ministre des Finances a abouti à plusieurs décisions:

- certaines, relatives au département de l'Agriculture ont déjà été adoptées, dont la modification des règles d'agrément des associations visant l'utilisation des équidés,
- d'autres, concernant la réglementation relative au volet «finances», doivent encore être prises.

Le 16 septembre 1998, l'A.S.B.L. «Fédération belge des courses hippiques», partie intervenante, est agréée par le ministre de l'Agriculture en tant qu'association visant à l'usage des équidés.

Le 3 novembre 1998, l'administration des contributions directes du ministère des Finances présente au ministre un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 1970 portant règlement général des taxes assimilées aux impôts sur les revenus. L'administration indique qu'un des objectifs poursuivis consiste à limiter «*de facto*», à une seule société, la faculté d'ouvrir un champ de courses ou d'organiser des courses de chevaux, et par voie de conséquence, l'autorisation d'accepter des paris sur ces courses; cet objectif est atteint en liant l'autorisation de ces activités à l'agrément accordé par le ministre de l'Agriculture dans le cadre de ses compétences, sachant que cet agrément a été accordé à un seul organisme.

L'administration indique joindre une lettre de saisine de la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai de trois jours et écrit: «eu égard aux difficultés prévisibles avec certaines sociétés de courses qui disparaîtront dès l'entrée

en vigueur de l'arrêté projeté, cette procédure de consultation doit être considérée comme impérative. L'Administration se doit de dire qu'elle eût préféré solliciter l'avis dans le délai d'un mois mais l'approbation par le Conseil des ministres paraît, dans le cas présent, constituer un retard préjudiciable».

Le 18 décembre 1998, l'administration des affaires fiscales du ministère des Finances, consultée à propos du projet d'arrêté royal, fait part de diverses observations au ministre. Le 11 janvier 1999, la section de législation du Conseil d'Etat, saisie le 6 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, émet «de sérieuses objections» à l'égard du projet, particulièrement en ce qu'il tend à limiter à une seule société les activités d'ouverture de champs de courses ou d'organisation des courses de chevaux, en ce qu'il organise une forme de tutelle sur cette société privée, et en ce qu'il permet à ladite société de confier à des tiers une partie des opérations couvertes par l'autorisation; la section de législation conclut «que le projet doit être fondamentalement revu». Le 4 mars 1999, l'administration des affaires fiscales propose d'adapter le projet à l'avis de la section de législation de telle manière que, dans le texte, «l'impression ne soit plus donnée» qu'une seule association recevrait l'autorisation, en sorte que la limitation à un seul opérateur se situerait au niveau de la reconnaissance par le ministre de l'Agriculture. Le 5 mars 1999, le ministre de l'Agriculture insiste auprès de son collègue des Finances pour «que la réglementation fiscale soit modifiée dans les plus brefs délais et que l'agrément visé à l'A.R. du 8 juillet 1970, ainsi modifié, soit accordé à la Fédération belge des courses hippiques».

Le 17 mars 1999, l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 1970 portant règlement des taxes assimilées aux impôts assimilés aux impôts sur les revenus est adopté.

Il s'agit de l'acte attaqué. Son préambule porte le passage suivant:

«Vu l'urgence motivée:

1. par le fait que le montant des enjeux dans le pari mutuel a régressé de manière anormalement rapide dans les dernières années;
2. par une situation fiscale des sociétés de courses qui dénote, d'une manière globale, des arriérés de paiement très importants;
3. par la conjonction des éléments repris sub 1. et 2. ci-dessus qui induit l'impossibilité de redynamiser le secteur des courses hippiques belges et conséquemment de l'élevage belge en général, en conservant les règles actuelles d'octroi et de maintien des autorisations d'organiser des courses et qui implique,

dès lors, de prendre, dans les meilleurs délais, les mesures structurelles qui semblent s'imposer».

L'article 1^{er} de cet arrêté modifie l'article 39, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 juillet 1970 et limite la possibilité d'obtenir l'autorisation d'ouvrir un champ de courses ou d'organiser des courses de chevaux aux «associations et sociétés ayant la personnalité juridique, dont l'activité a principalement pour but l'encouragement de l'élevage et l'amélioration du cheval trotteur et du pur-sang anglais et qui bénéficient d'un agrément accordé par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions conformément à l'article 3, 3°, de l'arrêté royal du 10 décembre 1992 relatif à l'amélioration des équidés».

Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* du 7 avril 1999 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Considérant que les parties adverse et intervenante doutent de la recevabilité du recours pour les motifs suivants:

- il convient de vérifier si l'organe compétent de l'A.S.B.L. requérante a donné procuration pour la procédure en annulation;
- la personnalité juridique n'est opposable que pour autant que les publications légales aient été effectuées;
- les parties requérantes n'exposant pas leur intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, elles doivent démontrer qu'elles disposent d'une autorisation d'ouvrir un champ de courses et d'y organiser des paris et que cette autorisation a été abrogée par la partie adverse pour établir que l'acte attaqué leur cause un grief et que son annulation leur apportera un avantage;
- le deuxième requérant ne dispose pas d'un intérêt distinct de l'intérêt général pour poursuivre l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que la décision du conseil d'administration de l'A.S.B.L. requérante est jointe à la requête en annulation; que les pièces déposées au cours de l'instruction menée par l'auditeur rapporteur établissent que la décision d'ester en justice a été régulièrement prise et que les dépôts légalement prévus ont été effectués en temps utile; que la première requérante a été autorisée, sous l'ancienne réglementation, à organiser des courses de chevaux et à y accepter les paris mutuels et à la cote; qu'elle a intérêt à contester un règlement qui a pour effet de réserver aux seules

personnes morales agréées par le ministre de l'Agriculture la faculté de demander au ministre des Finances l'autorisation d'ouvrir un champ de courses et d'y organiser des courses sans limitation de nombre; que le deuxième requérant, en tant qu'amateur de courses, membre de l'A.S.B.L. requérante et participant à des paris de courses, a intérêt à contester l'acte attaqué; que le recours est recevable;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit, notamment celui relatif à la saine gestion administrative, des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs; qu'en une première branche, ils exposent en substance que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat a été demandé dans un délai de trois jours en invoquant l'urgence, alors que le contenu des modifications apportées ne revêtait aucune urgence particulière justifiant que l'avis soit demandé dans ce délai; qu'ils ajoutent que l'entrée en vigueur du texte est retardée par rapport aux règles normales pour n'intervenir que le premier jour du mois qui suit celui de la publication, que la motivation donnée à l'urgence n'est que la description des raisons d'être du texte et des modifications apportées et non la justification de l'urgence de recueillir l'avis dans un délai de trois jours au lieu d'un délai normal, voire d'un mois, que la motivation invoquée est inexacte et irrelevante dans la mesure où on n'aperçoit pas en quoi l'acte attaqué, en limitant à une organisation agréée par le ministre de l'Agriculture la possibilité d'organiser des courses, pourrait augmenter le montant des enjeux dans les paris, que la partie adverse est mal venue à se plaindre d'arriérés dans les paiements fiscaux puisque les textes applicables prévoyaient déjà l'impossibilité pour les mauvais payeurs d'encore organiser des courses; qu'en une seconde branche, ils font valoir que le texte soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat diffère de celui de l'acte attaqué sans raison ou justification en sorte qu'une nouvelle consultation s'imposait;

Considérant que le ministre de l'Agriculture répond à la première branche, que la motivation de l'urgence n'a pas été critiquée par la section de législation, qu'elle indique de manière concrète les éléments qui ont une influence directe sur les recettes de l'Etat, les recettes étant une matière importante et urgente, que l'urgence visée à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est une urgence qui peut être moins évidente que celle imposée à l'article 3 des mêmes lois, que l'arrêté

royal attaqué est intervenu le 17 mars 1999 et a été publié le 7 avril suivant, que ce délai démontre l'urgence des mesures, que les parties requérantes reconnaissent que, au moment de la signature de l'acte attaqué, les Chambres étaient sur le point d'être dissoutes et que, seconde branche, la différence de texte entre les versions résulte de l'adaptation du projet à l'avis du Conseil d'Etat; que le ministre des Finances répond à la première branche que les prescriptions de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont été observées, que la section de législation n'a fait aucune observation, que, même si la formulation n'est pas des plus heureuses, l'urgence est parfaitement justifiée en raison de la régression rapide des enjeux et de la mauvaise situation fiscale des sociétés de courses en sorte que le maintien des règles ne «redynamiserait» pas le secteur, que le 7 avril 1999, les Chambres fonctionnaient à un train d'enfer (*sic*) et exerçaient leur contrôle sur l'exécutif, qu'il appartenait au Roi d'apprécier où se situaient les problèmes des sociétés de courses afin d'augmenter les enjeux ou d'améliorer la situation fiscale des redevables; qu'en ce qui concerne la seconde branche, il soutient que la différence de texte entre les versions résulte de l'adaptation du projet à l'avis du Conseil d'Etat, les motifs de ces changements étant exprimés dans la note du 4 mars 1999;

Considérant que l'intervenante expose, en substance, que la motivation de l'urgence est adéquate, les difficultés structurelles et financières du secteur hippique étant établies et incontestables, que la section de législation n'a fait aucune observation à ce propos et que les modifications du texte avaient pour but de tenir compte des remarques de la section de législation;

Considérant, sur la première branche, que l'urgence d'une consultation de la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai de trois jours est motivée en les termes cités plus haut;

Considérant que la circonstance que la section de législation n'a assorti son avis d'aucune observation à propos de la motivation de l'urgence n'établit pas que cette urgence aurait existé, d'une part, parce que la section de législation ne dispose pas de moyens d'investigation nécessaires à l'examen de cette motivation, et, d'autre part, parce qu'elle ne peut connaître les circonstances ultérieures à l'émission de l'avis, qui sont de nature à peser sur l'appréciation de la réalité de l'urgence invoquée; que l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat requiert une «urgence spécialement motivée»; que cette disposition qui prévoit que l'examen des affaires par

la section de législation s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté, notamment, dans le cas prévu par l'alinéa 1^{er}, 2°, a été introduite dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par une loi du 4 août 1996; qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que «la motivation de l'urgence justifiant l'examen dans les trois jours (devra) figurer dans le préambule de l'acte réglementaire», exigence qui «permettra à la section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier, en cas de recours en annulation, la réalité de l'urgence invoquée au préambule de l'acte réglementaire soumis à sa censure» (*Doc. parl. Sénat*, sess. 1995-1996, n° 1-321, p. 15); que le rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur le même projet de loi porte la phrase suivante : «En cas d'urgence, la motivation devra être clairement indiquée dans le préambule, ce qui permettra le contrôle *a posteriori* du Conseil d'Etat» (*Doc. parl. Sénat*, sess. 1995-1996, n° 1-321/6, p. 224); qu'il apparaît que, selon la volonté du législateur, il appartient à la section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier si l'urgence invoquée à l'appui d'une demande d'avis «dans un délai ne dépassant pas trois jours» a été spécialement motivée et si les éléments de faits avancés pour justifier cette urgence sont matériellement exacts et s'ils ont été régulièrement qualifiés et appréciés;

Considérant qu'en l'espèce, l'urgence est motivée par la baisse des enjeux dans le pari mutuel, par la situation fiscale des sociétés de courses, et par l'impossibilité qui en résulte de redynamiser le secteur des courses hippiques belges et de l'élevage; que le dossier administratif ne contient aucune pièce établissant la réalité de cette situation; que les pièces relatives aux enjeux déposées par l'intervenante sont postérieures à l'acte attaqué; qu'il s'ensuit que la réalité des motifs invoqués à l'appui de l'urgence invoquée n'est pas établie;

Considérant par ailleurs que les difficultés du secteur des courses sont connues de la partie adverse depuis le mois de février 1997 au moins, date de la demande d'explications adressée au ministre de l'Agriculture au Sénat et de sa réponse annonçant son plan d'action après avoir relevé la longue détérioration étalée sur dix ans, sans qu'aucun élément neuf qui aurait soudainement aggravé la situation ne ressorte du dossier;

Considérant qu'une fois en possession de l'avis, l'administration des Affaires fiscales a mis deux mois pour proposer au ministre des adaptations mineures en vue de conformer à l'avis le projet d'arrêté, qui est bref (quatre articles); que la date

d'entrée en vigueur de l'acte attaqué a été repoussée à plus de trois semaines après sa publication et six semaines après la signature par le Roi; qu'à l'audience, la partie adverse a déclaré que l'agrément fiscal qu'il était projeté d'accorder à l'intervenante n'avait pas encore été donné;

Considérant que ces éléments concordants conduisent à la conclusion qu'aucune urgence propre à justifier que le délai de consultation du Conseil d'Etat soit réduit à trois jours, n'était établie au moment où cette consultation a été demandée; que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant, sur la seconde branche, que le texte de l'acte attaqué apparaît le résultat de l'adaptation du texte soumis au Conseil d'Etat aux observations de la section de législation; qu'en sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 17 mars 1999 modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 1970 portant règlement général des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 471,01 euros, sont mis à charge de, l'Etat belge à concurrence de 347,06 euros et à charge de la partie intervenante, à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le onze octobre deux mille deux par :

M. LEROY,

Président de chambre,

M.	QUERTAINMONT,	Conseiller d'Etat,
M.	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M.	DJERBOU,	Greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

S. DJERBOU.

M. LEROY.