

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 87.010 du 3 mai 2000

A.74.040/XIII-238

En cause : **le Centre public d'aide sociale
de Florenville,**
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Finances.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 avril 1997 par le centre public d'aide social de Florenville qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 24 janvier 1997 déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale;

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 6 septembre 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 17 février 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 mars 2000;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la requérante, et M. F. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis en partie 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 éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Selon l'article 15, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale, "Les bénéfices de la Loterie nationale sont affectés au financement de programmes d'aide aux pays en développement et à des fins d'utilité publique déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres".

L'article 16 de la même loi énonce ce qui suit :

" Conformément aux règles visées à l'article 15, le Roi détermine annuellement, sur la proposition du Ministre des Finances et par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le plan de répartition des bénéfices. Le plan de répartition distingue les différentes fins d'utilité publique concernées. Il précise, s'il échet, les modalités selon lesquelles les autres ministres seront associés à sa mise en oeuvre".

2. En exécution de l'article 15 précité, un arrêté royal du 20 février 1992 détermine les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale. Son article 2, alinéa 1^{er}, précise que "la partie du bénéfice visée à l'article 1^{er} ne peut être allouée qu'à des personnes de droit public ou privé qui ne poursuivent aucun but lucratif, excepté pour ce qui concerne des prix ou bourses".

3. Le 7 mars 1996, le Conseil des ministres charge un groupe de travail fédéral, élargi à des représentants des Communautés et des Régions, de proposer, avant le 1^{er} juin 1996, des modifications du libellé des fins d'utilité publique visées à l'arrêté royal du 20 février 1992 déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale.

4. Le 4 juillet 1996, le conseil d'administration de la Loterie nationale examine un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal précité du 20 février 1992. L'article 2 de ce projet est rédigé comme suit :

" La partie du bénéfice visée à l'article 1^{er} ne peut être allouée qu'à des personnes de droit public ou privé qui ne poursuivent aucun but de lucre.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1^{er}, des subventions :

1^o ne peuvent être allouées aux centres publics d'aide sociale;

(...).

Une note explicative précise qu'une variante est prévue "afin d'exclure ou de ne pas exclure les C.P.A.S."

A propos de l'article 2, le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration relate ce qui suit :

" A propos des deux projets de textes soumis pour cet article, le conseil émet un avis partagé quant à

l'opportunité d'exclure ou non les C.P.A.S. et laisse dès lors cette problématique à l'appréciation de M. le Ministre ou le cas échéant, du Conseil des ministres".

Le procès-verbal mentionne également qu'à l'estime du conseil d'administration, "il est matériellement impossible d'envisager des nouvelles modalités d'octroi de subsides avant le 1^{er} janvier 1997" et que ledit conseil propose de retenir cette date pour l'exécution du nouvel arrêté royal.

5. Le 20 septembre 1996, le Conseil des ministres approuve le projet d'arrêté royal déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale notamment "à condition (...) à l'article 2, de retenir également la variante", décide que le projet peut, après avis du Conseil d'Etat, être soumis à la signature du Chef de l'Etat et qu'un montant de 33 millions sera affecté en 1997 à des projets de lutte contre la pauvreté. La variante précitée exclut des subventions les Ministères des Communautés et des Régions ainsi que les centres publics d'aide sociale.

6. Le 22 octobre 1996, le Ministre des Finances transmet le projet d'arrêté royal adapté à la suite des remarques formulées par le Conseil des ministres au Premier Président du Conseil d'Etat, afin de le soumettre à l'avis de la section de législation; il précise dans sa lettre : "Sans demander l'avis dans les délais prescrits par l'article 84, il me serait quand même agréable que le Conseil d'Etat donne son avis dans un délai d'un mois". Le projet soumis contient la version de l'article 2 qui exclut des subventions les Communautés, les Régions et les centres publics d'aide sociale.

7. Le 11 décembre 1996, la section de législation du Conseil d'Etat relève que ni l'avis de l'inspection des Finances, ni l'accord du Ministre du Budget n'ont été demandés au cas présent, reproduit les explications du

fonctionnaire délégué, conclut que, si l'accord dudit Ministre n'est pas requis, en revanche, l'avis de l'inspecteur des Finances devait être recueilli de telle manière que le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation. Cet "avis" est envoyé le 16 décembre 1996 au Ministre des Finances.

8. Le 20 décembre 1996, le Conseil des ministres décide "qu'en ce qui concerne le montant de 33 millions de F affecté à des projets de lutte contre la pauvreté, les C.P.A.S. peuvent également introduire des projets".

9. Le 17 janvier 1997, le cabinet du Ministre des Finances envoie au service juridique de la Loterie nationale le "projet d'arrêté royal déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale" en demandant son renvoi "dans les plus courts délais après y avoir apporté les adaptations signalées".

10. Le 20 janvier 1997, le directeur général de la Loterie nationale envoie au cabinet du Ministre des Finances le "projet d'arrêté royal déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affecté une partie du bénéfice de la Loterie nationale" en indiquant qu'il ne peut être fait mention de l'avis du Conseil d'Etat en raison du fait que cet avis ne porte aucunement sur le dispositif même du projet et qu'il est préférable de préciser, dans la motivation de l'urgence, que le plan de répartition du bénéfice de l'exercice 1997 repose sur une estimation et ne sera arrêté définitivement qu'au cours du premier trimestre 1998.

11. Le 21 janvier 1997, l'inspection des Finances observe, à propos du contenu du projet, que l'urgence est invoquée de manière à ne pas soumettre le projet au Conseil d'Etat, émet un avis selon lequel le projet tient compte des différents éléments repris dans les procès-

verbaux des différentes réunions ministérielles, fixe une liste des destinataires possibles sans mentionner de montant, ce qui sera l'objet d'un plan de répartition futur et estime que différentes améliorations de textes doivent être apportées afin de restreindre le champ d'application de certaines subventions considérées comme trop vagues.

12. Le 24 janvier 1997, l'arrêté royal déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale est signé par le Chef de l'Etat. Il s'agit de l'acte attaqué dont le préambule mentionne notamment ce qui suit :

" Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}, modifié par les lois des 4 juillet 1989 et 4 août 1996;

Vu l'urgence motivée par la considération qu'il est indispensable d'adapter sans retard les modalités relatives à l'affectation du bénéfice de la Loterie nationale aux fins d'assurer la continuité de la politique de subventionnement, et de prendre sans délai l'arrêté royal portant la répartition du bénéfice estimé de l'exercice 1997 de la Loterie nationale".

L'arrêté royal attaqué est publié au Moniteur belge du 21 février 1997. Son article 7 dispose qu'il "entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 1^{er} à 5 qui s'appliquent pour la première fois aux subventions allouées par le Ministre des Finances, conformément au plan de répartition du bénéfice de l'exercice 1997 de la Loterie nationale déterminé en vertu de l'article 16 de la loi du 22 juillet 1996 relative à la Loterie nationale".

13. Le 28 mars 1997, le Conseil des ministres approuve les propositions de répartition du bénéfice de l'exercice 1997.

14. Le 8 août 1997, l'arrêté royal déterminant la répartition du bénéfice de l'exercice 1997 de la Loterie nationale est adopté;

Considérant que le requérant prend un moyen, le second de la requête, de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'il expose "que l'arrêté royal querellé n'a pas été soumis à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat", "alors que la motivation qui a été donnée par la partie adverse pour éluder cette formalité ne répond pas aux exigences légales en la matière" et ne suffit pas à démontrer que l'urgence invoquée existait réellement; qu'il souligne qu'"au contraire, l'article 7 de l'acte attaqué précise que les articles 1 à 5 n'entrent pas en vigueur le jour de sa publication mais «s'appliquent pour la première fois aux subventions allouées par le Ministre des Finances, conformément au plan de répartition du bénéfice de l'exercice 1997 de la Loterie nationale (...)»";

Considérant que la partie adverse répond à titre principal que l'avis de la section de législation sur ce projet qui allait devenir l'acte attaqué a été demandé et que la section de législation a émis un avis qui, même s'il n'est que partiel, répond "au prescrit de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, pour autant, toutefois, que des considérations objectives d'urgence justifient que cet avis ait effectivement été demandé dans un délai ne dépassant pas le mois, et que ces considérations soient formellement mentionnées au préambule de l'arrêté"; qu'elle estime ensuite que le préambule de l'arrêté attaqué motive suffisamment l'urgence et déduit de la chronologie de l'élaboration de l'arrêté qu'eu égard au nombre d'autorités qui devaient être consultées, l'autorité fédérale a traité le dossier avec diligence; qu'elle observe qu'ainsi, l'arrêté attaqué, qui a été publié au Moniteur belge du 21 février 1997, a pu servir,

dès sa signature, de base de négociation et de travail pour le plan de répartition du bénéfice 1997 de la Loterie nationale et que, si ce plan n'a pas été adopté immédiatement, c'est pour tenir compte de la volonté des entités fédérées d'être associées au projet de répartition; qu'elle déduit de la comparaison entre l'arrêté de 1992 et le projet de nouvel arrêté qu'il est inexact de prétendre, comme le fait le requérant, qu'il n'est pas démontré en quoi la réglementation existante aurait revêtu un caractère insuffisant; qu'elle ajoute que "l'article 7 de l'acte attaqué est en outre mal interprété par la partie requérante; le plan de répartition dépend en effet de la détermination préalable des fins d'utilité publique; cette répartition est fixée de façon provisoire au début de l'année sur la base du bénéfice estimé de la même année; il était donc essentiel de connaître très rapidement les fins d'utilité publique en vue de répartir le bénéfice estimé de la Loterie nationale, d'autant précisément que le Gouvernement fédéral entendait pouvoir déjà appliquer sur les bénéfices 1997 les nouvelles fins d'utilité publique";

Considérant que, dans la demande d'avis qu'il a adressée au Premier Président du Conseil d'Etat, le Ministre des Finances indique qu'il lui serait agréable d'obtenir l'avis dans le délai d'un mois, mais précise également, sans équivoque, qu'il n'invoque pas l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que, d'ailleurs, il n'existe aucune délibération du Conseil des ministres à propos d'une demande d'avis dans le mois et que, dans son préambule, l'arrêté royal attaqué ne vise pas un tel avis; que la section de législation du Conseil d'Etat a seulement constaté que le projet qui lui était soumis n'était pas en état d'être examiné en raison de l'absence de l'avis de l'inspecteur des Finances et n'a donc pas émis d'avis motivé sur le texte du projet dont elle a été saisie; que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que la section de législation

du Conseil d'Etat a émis un avis conformément à l'article 84 précité;

Considérant que le premier motif invoqué par le préambule de l'arrêté royal attaqué pour justifier l'urgence qui, conformément à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, aurait pu dispenser la partie adverse de la consultation de la section de législation est la nécessité "d'adapter sans retard les modalités relatives à l'affectation du bénéfice de la Loterie nationale aux fins d'assurer la continuité du subventionnement"; que cette motivation est tautologique; qu'en outre, si la comparaison entre l'arrêté royal du 20 février 1992 et celui qui était projeté révèle des différences, il n'apparaît pas que celles-ci auraient été à ce point fondamentales que la continuité du subventionnement n'aurait pas pu être assurée; que cette hypothèse se vérifie d'autant moins que l'exercice 1997 venait à peine de commencer et que les fins d'utilité publique ne déterminent pas les montants à répartir; qu'enfin, on n'aperçoit pas pourquoi un avis urgent dans un délai ne dépassant pas trois jours n'aurait pas pu être demandé à la section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant que le préambule de l'arrêté royal attaqué invoque, comme second motif pour justifier l'urgence, la nécessité "de prendre sans délai l'arrêté royal portant la répartition du bénéfice estimé de l'exercice 1997 de la Loterie nationale"; qu'il ne ressort ni du motif ainsi formellement exprimé, ni du dossier administratif, qu'un projet de plan de répartition des bénéfices 1997 de la Loterie nationale - qui n'allaient être connus qu'à la fin de l'année 1997 - ne pouvait pas être établi provisoirement dans l'attente d'un avis de la section de législation qui pouvait être demandé dans un délai ne dépassant pas trois jours, d'autant plus que l'article 18bis, alinéa 3, de la loi du 22 juillet 1991 ne permet que l'octroi d'avances limitées aussi longtemps que les

bénéfices ne sont pas connus; que, d'autre part, l'article 7 de l'arrêté royal attaqué ne permet l'application des fins d'utilité publique qu'il détermine qu'aux subventions allouées conformément au plan de répartition de l'exercice 1997; que l'urgence alléguée repose ainsi sur la nécessité d'adopter un acte auquel l'application de l'arrêté attaqué est subordonnée; que pareil motif est d'autant moins pertinent que le plan de répartition de l'exercice 1997 n'a été adopté que le 8 août 1997 et que ce n'est que le 27 mars 1997 - et non le 7 février 1997 comme le soutient la partie adverse - que le plan de répartition a été mis à l'ordre du jour du Conseil des ministres;

Considérant que l'urgence alléguée pour se dispenser de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas dûment motivée; que le moyen est fondé; qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le premier moyen de la requête qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant à l'annulation de l'intégralité de l'acte attaqué et soutient que seul l'article 2, 2^o, de l'arrêté royal du 24 janvier 1997 lui porte préjudice; que le requérant s'en réfère, sur ce point, à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que l'article 2, alinéa 2, 2^o, de l'arrêté royal attaqué détermine les bénéficiaires possibles de la distribution des bénéfices de la Loterie nationale et commande partiellement la répartition qui en sera faite entre les différents bénéficiaires; que cette disposition n'apparaît pas dissociable du reste de l'arrêté attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 24 janvier 1997 déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté royal annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trois mai deux mille par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.