ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 11 juillet 1963, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "tendant à affecter les bénéfices actuels de la loterie nationale", a donné le 16 juillet 1963 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 11e juli 1963 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot regeling van de bestemming der huidige winsten van de nationale loterij", heeft de 16e juli 1963 het volgend advies gegeven :

Ainsi qu'il résulte notamment de l'article 1er, le projet a pour objet de déterminer l'affectation des "bénéfices de la loterie nationale afférents aux exercice 1957, 1958, 1959 et 1962".

L'article 4 de la loi du 29 mai 1934, contenant le budget ordinaire du Congo belge et du vice-gouvernemen général du Ruanda-Urundi pour l'exercice 1934, prévoit que le Ministre des Colonies "pourra aussi émettre des billets d'une loterie publique au profit du Trésor colonial. Les modalités de cette loterie et l'affectation des bénéfices nets seront fixées par des arrêtés royaux qui pourront disposer que les lots et les opérations qui relèvent de la loterie seront exempts de tous impôts belges et coloniaux".

Un arrêté royal du 29 mai 1934, pris sur base de l'article 4 précité, a créé la "loterie coloniale"; son article 1er prévoit que le produit net de la loterie sera versé au Trésor colonial et que les opérations de cette loterie feront l'objet d'un "fonds spécial à inscrire au budget pour ordre de la Colonie".

Un arrêté royal du 28 juin 1960 (non soumis à l'avis du Conseil d'Etat), qui indiquait dans son préambule la même base légale, a remplacé l'appellation "loterie coloniale" figurant dans l'arrêté royal du 29 mai 1934 par l'appellation de "loterie africaine".

L'arrêté royal du 10 décembre 1962 rattachant au Ministère des Finances la loterie africaine et modifiant la dénomination de celle-ci dispose :

.../...

"Article 1er.- La loterie africaine est placée sous l'autorité de Notre Ministre des Finances.

Article 2.- A dater de la mise en vente de la première tranche 1963, elle portera le nom de "loterie nationale".

Article 3.- Notre Ministre des Finances exercera les attributions précédemment dévolues au Ministre des Affaires africaines par l'arrêté royal susdit du 29 mai 1934".

Cet arrêté, qui n'a pas été soumis au Conseil d'Etat, indique dans son préambule comme fondement légal les articles 29 et 65 de la Constitution. Il est justifié par le considérant : "qu'il échet de rattacher au Ministèr des Finances la loterie africaine, instituée par l'arrêté royal du 29 mai 1934, tel qu'il est actuellement modifié et complété notamment par l'arrêté royal du 28 juin 1960, et d'en modifier la dénomination".

\+

\+ +

Il résulte des textes qui précèdent que la loterie nationale apparaît en fait comme la continuation de la loterie coloniale instituée par le Roi en vertu de l'article 4 de la loi budgétaire du 29 mai 1934. Le projet pose un premier problème qui est de savoir si, eu égard aux règles du droit international public, le législateur belge peut, après le 30 juin 1960, déterminer l'affectation des bénéfices de la loterie afférents aux exercices 1957, 1958 et 1959, alors que ces bénéfices étaient acquis au Trésor colonial au moment de l'accession du Congo à l'indépendance. Ce problème est extrêmement délicat et dans le temps limité qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pas eu la possibilité de l'approfondir.

\+

\+ +

.../...

Le projet fait apparaître un second problème, celui du fondement légal de la loterie après le 30 juin 1960. L'accession du Congo à l'indépendance ayant supprimé le "Trésor colonial", il en résulte que l'habilitation donnée au Gouvernement par la loi précitée a pris fin, puisque l'objet en vue duquel l'émission des billets de la loterie était autorisée a disparu.

L'article 78 de la Constitution paraît s'opposer à ce que le Roi puisse émettre des billets d'une loterie publique à défaut d'une disposition légale l'y autorisant expressément. Il est douteux que l'article 29 de la Constitution, ou d'une manière plus générale le pouvoir d'administration au sens large appartenant au Roi, lui permette d'instituer ou de maintenir en vigueur, en cas de disparition d'une habilitation légale antérieure, un service public poursuivant une activité comme celle de la loterie nationale.

Le Roi ne pourrait davantage puiser un tel pouvoir dans la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, car celle-ci établit au contraire le principe de la prohibition des loteries. Cette loi excepte certes de cette prohibition les loteries exclusivement destinées "à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts, ou à tout autre but d'utilité publique lorsqu'elles auront été autorisées ... par le Gouvernement si l'émission des billets est faite et annoncée au public dans plus d'une province" (article 7). Cette loi n'accorde au Gouvernement que des pouvoirs de surveillance et de contrôle sur les loteries mais ne lui confère pas le droit d'en organiser lui-même.

.../...

Certes, la loi du 21 décembre 1962 contenant le budget des voies et moyens et le budget des recettes extraordinaires pour l'exercice 1963 (Moniteur du 25 décembre 1962) a adopté l'article 404.9 dudit budget, lequel prévoit au titre des recettes ordinaires pour 1963 le "produit de la loterie nationale" pour un montant évalué à 250 millions.

Mais il y a lieu d'observer à cet égard qu'en principe une loi budgétaire ne constitue qu'un acte d'évaluation, de prévision et d'autorisation; sans doute peut-elle contenir parfois des dispositions permanentes, mais, en l'espèce, il serait hasardeux de déduire du libellé d'une inscription budgétaire que le législateur se serait expressément prononcé sur la nature et la mission nouvelle dont il aurait entendu charger le Roi quant à la loterie nationale.

L'existence d'une institution qui serait permanente ne pourrait d'ailleurs logiquement être liée à une inscription budgétaire qui, par essence, ne produit d'effet que pour un exercice.

S'il entre dans les intentions du Gouvernement d'accorder à la loterie nationale ce caractère permanent, l'existence de celle-ci doit être consacrée par une disposition légale expresse et non équivoque de la loi.

La détermination de l'affectation des bénéfices postérieurs au 30 juin 1960 constituerait alors une validation des opérations effectuées avant la promulgation de cette loi.

Le Conseil d'Etat ayant été sollicité de donner son avis dans un délai de trois jours, doit se limiter aux observations qui précèdent.

Zoals onder meer blijkt uit artikel 1, bedoelt het ontwerp de bestemming van de "winsten van de Nationale Loterij voor de dienstjaren 1957, 1958, 1959 en 1962" aan te geven.

Artikel 4 van de wet van 29 mei 1934 houdende de gewone begroting van Belgisch-Congo en van het vice-gouvernement-generaal Ruanda-Urundi voor het dienstjaar 1934 bepaalt, dat de Minister van Koloniën ook "briefjes ener openbare loterij kan uitgeven ten voordele der Koloniale Schatkist" en dat "de modaliteiten dezer loterij en de aanwending van de netto-winsten worden vastgesteld bij koninklijke besluiten die kunnen bepalen dat de loten en de verrichtingen in verband met de loterij vrij van alle Belgische en koloniale belastingen zijn".

Een op grond van voornoemd artikel 4 uitgevaardigd koninklijk besluit van 9 mei 1934 stelde een "koloniale loterij" in, en zegt in artikel 1 dat de netto-opbrengst daarvan in de Koloniale Schatkist wordt gestort en dat er voor de verrichtingen in verband met die loterij "een op de begroting voor orde van de Kolonie in te schrijven bijzonder fonds" is.

Een (niet aan de Raad van State voorgelegd) koninklijk besluit van 28 juni 1960, dat zich in zijn aanhef op dezelfde rechtsgrond beriep, heeft de naam "koloniale loterij" in het koninklijk besluit van 29 mei 1934 vervangen door "Afrikaanse loterij".

Het koninklijk besluit van 10 december 1962, waarbij de Afrikaanse loterij gehecht wordt aan het Ministerie van Financiën en waarbij de benaming ervan wordt gewijzigd, bepaalt :

./.

"Artikel 1. De Afrikaanse loterij wordt onder het gezag van Onze Minister van Financiën geplaatst.

Artikel 2. Vanaf het in omloop brengen van de eerste tranche 1963 zal zij "Nationale Loterij" worden genoemd.

Artikel 3. Onze Minister van Financiën zal de bevoegdheden die door voornoemd koninklijk besluit van 29 mei 1934 waren toegekend aan de Minister van Afrikaanse Zake uitoefenen".

Als rechtsgrond voert dat niet aan de Raad van Stat voorgelegde besluit in zijn aanhef de artikelen 29 en 65 van de Grondwet aan. Het is verantwoord met de overweging "dat het past de Afrikaanse loterij, opgericht bij koninklijk besluit van 29 mei 1934, dat gewijzigd en aangevuld werd namelijk door het koninklijk besluit van 28 juni 1960, aan het Ministerie van Financiën te hechten, en er de benaming van te veranderen".

\+

\+ \+

Uit bovenstaande teksten komt de nationale loterij voor als de voortzetting van de koloniale loterij, die de Koning krachtens artikel 4 van de begrotingswet van 29 mei 1934 heeft ingesteld. In de eerste plaats rijst hier de vraag of de Belgische wetgever, gelet op de regelen van het internationaal publiek recht, na 30 juni 1960 nog wel vermag te bepalen welke bestemming aan de winsten van de loterij over de dienstjaren 1957, 1958 en 1959 wordt gegeven, want op het tijdstip dat Congo onafhankelijk werd, waren die winsten al aan de koloniale Schatkist vervallen .

./.

De Raad van State heeft deze uiterst k.ese vraag binnen de hem toegemeten tijdspanne, niet grondig kunnen bestuderen.

\+

\+ \+

Het tweede probleem betreft de rechtsgrond van de loterij na 30 juni 1960. Sinds het onafhankelijk worden van Congo is er geen "koloniale Schatkist" meer, zodat meteen de opdracht die de wet aan de Regering heeft gegeven, een einde heeft genomen, nu inmiddels het doel ontbreekt met het oog waarop de uitgifte van loterijbiljetten was toegestaan.

Artikel 78 van de Grondwet lijkt er zich tegen te verzetten, dat de Koning biljetten van een openbare loterij uitgeeft als geen wetsbepaling hem daartoe uitdrukkelijk machtigt. Te betwijfelen valt of artikel 29 van de Grondwet of, meer in 't algemeen, de bij hem berustende bestuursbevoegdheid in ruime zin de Koning wel veroorlooft een openbare dienst met een werkzaamheid als de nationale loterij in te stellen of in stand te houden nadat een vroegere wettelijke machtiging is komen te vervallen.

Evenmin kan de Koning zulk een bevoegdheid ontlenen aan de wet van 31 december 1851 betreffende de l.terijen, want die wet stelt integendeel verbod van loterijen als beginsel voorop. Zij maakt hierop weliswaar een uitzondering voor loterijen die alleen bestemd zijn "à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts ou à tout autre but d'utilité publique lorsqu'elles auront été autorisées... par le Gouvernement si l'émission des billets est faite et annoncée au public dans plus d'une province" (artikel 7). Ze geeft de Regering alleen bevoegdheid inzake toezicht en controle op loterijen, en geenszins het recht zulke loterijen in te richten.

.../...

Wel heeft de wet van 21 december 1962 houdende de Rijksmiddelenbegroting en de begroting der buitengewone ontvangsten voor het dienstjaar 1963 (Staatsblad van 25 december 1962) artikel 404.9 van die begroting, dat de "opbrengst van de nationale loterij" voor 1963 voor een op 250 miljoen geraamd bedrag als een gewone ontvangst vermeldt, aangenomen.

Hier is echter op te merken dat een begrotingswet in beginsel alleen maar raamt, voorziet en machtigt; ze moge dan soms blijvende bepalingen bevatten, het zou hier toch gewaagd zijn, uit de formulering van een begrotingspost af te leiden, dat de wetgever zich uitdrukkelijk heeft uitgesproken over de aard van de nationale loterij en over de nieuwe opdracht die hij de Koning in dezen zou hebben willen geven.

Het bestaan van een vaste instelling is logischerwijs trouwens niet te koppelen aan een uiteraard maar voor één dienstjaar geldende begrotingspost.

Wenst de Regering van de nationale loterij iets blijvends te maken, dan moet een uitdrukkelijke en onduidelijke wetsbepaling het bestaan van die loterij bevestigen.

Het aangeven van de bestemming der winsten van na 30 juni 1960 zou dan zijn een geldig verklaren van de verrichtingen vóór de afkondiging van die wet gedaan.

De Raad van State, die verzocht is binnen drie dagen te adviseren, moet zich tot het hierboven opgemerkte bepalen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	L. MOUREAU,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président, voorzitter,
	G. VAN BUNNEN, J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	P. DE VISSCHER, J. ROLAND,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame : Mevrouw:	J. DE KOSTER,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. H. ROUSSEAU, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. ROUSSEAU, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. DE KOSTER.

(s) L. MOUREAU.