

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 6 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 1970 portant règlement général des taxes assimilées aux impôts sur les revenus", a donné le 11 janvier 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op Minister van Financiën door de 6 januari 1999 verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 juli 1970 houdende de algemene verordening betreffende de met de inkomstenbelastingen", heeft op 11 januari 1999 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est 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."

*

* *

Examen du texte

Dispositif

Article 1er

1. A titre principal

Il résulte de l'article 39, § 1er, 1°, en projet que l'autorisation d'ouvrir un champ de courses ou d'organi-

.../...

ser des courses de chevaux "n'est accordée qu'à une société" remplissant les conditions qu'énonce le texte.

Si le texte à l'examen signifie que seule une société peut être autorisée à exercer les activités dont il s'agit sur l'ensemble du territoire de la Belgique, il s'expose à de sérieuses objections :

- a) d'une part, aucune disposition législative n'autorise le Roi à prendre une disposition en ce sens;
- b) d'autre part, en tout état de cause, un tel monopole, qui apporte une restriction à la liberté d'établissement et à la liberté de prestation des services consacrées par le traité instituant la Communauté européenne (1) ainsi qu'à la liberté du commerce et de l'industrie (2), et qui est aussi de nature à conduire ses bénéficiaires à porter atteinte aux règles de concurrence (3), ne peut être admis que s'il est suffisamment justifié par des exigences impératives d'intérêt général; à cet égard, il convient tout particulièrement de vérifier si, en application du principe de proportionnalité, des mesures moins contraignantes ne permettraient pas d'atteindre les objectifs poursuivis.

(1) Voir les articles 52 et 59 et suivants de ce traité.

(2) Cette liberté est consacrée par l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 portant suppression des droits d'aides, maîtrises, jurandes et établissement de patentes. Ce décret a toujours force obligatoire en Belgique.

(3) Voir en particulier les articles 85 et 86 du traité instituant la Communauté européenne.

2. A titre subsidiaire

Il résulte des alinéas 3 à 5 de l'article 39, § 1er, 1°, en projet que les ministres de l'agriculture et des finances désigneraient chacun un représentant au sein du conseil d'administration de la société titulaire de l'autorisation d'ouvrir un champ de courses ou d'organiser des courses de chevaux, et que cette société serait soumise à un contrôle de tutelle pour toute décision d'un de ses organes.

De telles dispositions s'exposent, elles aussi, à de sérieuses objections. En effet, en organisant un tel régime, qui, dans notre droit, n'est institué qu'à l'égard d'autorités publiques décentralisées, elles dénaturent la notion même de société de droit privé et portent atteinte au principe de la liberté d'association.

Outre ce qui sera dit ci-dessous à l'occasion de l'examen de l'article 2, la même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 44, § 2, alinéa 3, en projet.

Article 2

Selon l'article 44, § 2, en projet,

"Le titulaire de l'autorisation d'accepter le pari mutuel a la faculté de confier les opérations de prise et de gestion des paris à une ou plusieurs sociétés commerciales, sous sa responsabilité et sous son contrôle.".

Le même paragraphe soumet la désignation de ces sociétés à l'approbation du Ministre des Finances ou du fonctionnaire

.../...

délégué par lui, et organise un contrôle sur les activités desdites sociétés.

Il est douteux que le Roi ait le pouvoir de permettre au titulaire de l'autorisation d'accepter le pari mutuel de confier à des tiers, fût-ce "sous sa responsabilité et sous son contrôle", les opérations de prise et de gestion des paris, dès lors qu'en vertu de l'article 66, § 2, 1°, du code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, "l'acceptation de ce pari est réservée à l'organisateur de la course sur laquelle le pari est engagé".

En tout état de cause, les habilitations que l'article 66 du code précité donne au Roi ne suffisent pas à lui attribuer le pouvoir d'arrêter des règles nouvelles aussi importantes que celles qui sont envisagées.

Il suit des observations qui ont été faites que l'arrêté en projet doit être fondamentalement revu.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de vertaling van de in de brief gegeven motivering aldus :

"(de dringende noodzakelijkheid is gemotiveerd) ...

1. door het feit dat het bedrag van de inzetten in de "onderlinge" weddenschappen gedurende de laatste jaren op een abnormaal snelle wijze is afgenomen;
2. door de fiscale toestand van de renmaatschappijen die, in globo, een zeer hoge betalingsachterstand vertoont;
3. door het samenvoegen van de onder 1. en 2. hierboven opgesomde elementen waaruit de onmogelijkheid blijkt de sector van de Belgische paardenwedrennen, en bijgevolg van de Belgische fokkerij, met behoud van de huidige regels van het toekennen en het behouden van de vergunningen (om) wedrennen in te richten, opnieuw dynamisch te maken, wat derhalve binnen de kortste termijnen het opleggen van structurele maatregelen impliceert."

*

* *

.../...

Onderzoek van de tekst

Dispositief

Artikel 1

1. In hoofddorde

Uit het ontworpen artikel 39, § 1, 1°, vloeit voort dat de vergunning voor het openen van een renbaan of voor het organiseren van paardenwedrennen "alleen verleend (wordt) aan een vennootschap" die voldoet aan de in de tekst vermelde voorwaarden.

Als de onderzochte tekst betekent dat alleen een vennootschap een vergunning kan krijgen om op het hele Belgische grondgebied de activiteiten in kwestie te ontwikkelen, geeft die tekst aanleiding tot ernstige bezwaren :

- a) enerzijds wordt de Koning er in geen enkele wetsbepaling toe gemachtigd een bepaling in die zin uit te vaardigen;
- b) anderzijds kan zulk een monopolie, dat een beperking inhoudt van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten, welke vrijheden bekrachtigd zijn in het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (1), alsook van de vrijheid van handel en

(1) Zie de artikelen 52 en 59 van dat verdrag.

nijverheid (1), en die de personen aan wie ze verleend wordt ertoe kan brengen de mededingingsregels (2) te schenden, hoe dan ook alleen worden aanvaard als het genoegzaam gerechtvaardigd is door dwingende eisen van algemeen belang; in dit verband behoort heel in het bijzonder te worden nagegaan of de nagestreefde doelstellingen niet met minder stringente maatregelen kunnen worden bereikt met toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

2. In bijkomende orde

Uit het derde, vierde en vijfde lid van het ontworpen artikel 39, § 1, 1°, vloeit voort dat de Minister van Landbouw en de Minister van Financiën elk een vertegenwoordiger zullen aanwijzen in de raad van bestuur van de vennootschap waaraan de vergunning voor het openen van een renbaan en het organiseren van paardenwedrennen is verleend en dat op elke beslissing van een van de organen van die vennootschap toezicht zal worden uitgeoefend.

Zulke bepalingen geven eveneens aanleiding tot ernstige bezwaren. Door het invoeren van zulk een regeling, die in ons recht alleen geldt voor gedecentraliseerde

-
- (1) Die vrijheid wordt bekrachtigd door artikel 7 van het decreet van 2-17 maart 1791 tot afschaffing van het gildewezen. Dat decreet heeft nog steeds bindende kracht in België.
- (2) Zie inzonderheid de artikelen 85 en 86 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

.../...

openbare overheden, wordt het begrip zelf van privaatrechtelijke vennootschap immers uitgehold en komt het principe van de vrijheid van vereniging in het gedrang.

Deze opmerking geldt mutatis mutandis ook voor het ontworpen artikel 44, § 2, derde lid, onverminderd hetgeen hierna, ter gelegenheid van het onderzoek van artikel 2, zal worden gezegd.

Artikel 2

Het ontworpen artikel 44, § 2, bepaalt het volgende :

"De houder van de vergunning tot het aannemen van 'onderlinge' weddenschappen heeft de mogelijkheid, op zijn verantwoordelijkheid en onder zijn controle, de verrichtingen van aangaan en beheer van weddenschappen aan één of meerdere handelsvennootschappen toe te vertrouwen."

In dezelfde paragraaf wordt gesteld dat de aanwijzing van die vennootschappen de goedkeuring van de Minister van Financiën of van de door hem gedelegeerde ambtenaar behoeft en wordt op de activiteiten van de voormelde vennootschappen een vorm van controle georganiseerd.

Het is maar de vraag of de Koning bevoegd is om de houder van de vergunning voor het aanvaarden van onderlinge weddenschappen in staat te stellen de verrichtingen voor het aangaan en het beheren van weddenschappen aan derden toe te vertrouwen, zij het "op zijn verantwoordelijkheid en onder

.../...

zijn controle", aangezien "de aanneming van deze weddenschappen" krachtens artikel 66, § 2, 1°, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen "is voorbehouden aan de inrichter van de koers waarop de weddenschap wordt aangegaan".

De machtiging die in artikel 66 van het voormelde Wetboek aan de Koning wordt verleend, volstaat hoe dan ook niet om aan hem de bevoegdheid op te dragen dermate belangrijke nieuwe regels vast te stellen als die welke worden overwogen.

Uit de zopas gemaakte opmerkingen volgt dat het ontworpen besluit grondig behoort te worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

P. GOTHOT,
J. VAN COMPERNOLLE,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. B. JADOT, auditeur. La note du
Bureau de coordination a été rédi-
gée et exposée par M. A. LEFEBVRE,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. JADOT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. A. LEFEBVRE, adjunct-refe-
rendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS