ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.782/VR

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 30.782/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, le 11 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale", a donné le 28 février 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 11 oktober 2000 door Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de doeleinden van openbaar nut waarvoor een deel van de winst van de Nationale Loterij wordt bestemd", heeft op 28 februari 2001 het volgende advies gegeven :

PORTEE DU PROJET

Comme son intitulé l'indique et comme le confirme la référence faite dans son préambule à l'article 15, alinéa 1er, de la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale (1), l'arrêté en projet a pour objet principal de déterminer les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale. Ces fins sont celles énumérées à l'article 1er, alinéa 1er, 1° à 15°, de l'arrêté en projet. L'article 1er, alinéa 2, et l'article 2 fixent les conditions auxquelles les impétrants doivent satisfaire pour que leurs projets puissent être financés : d'une part, les bénéfices ne peuvent être affectés aux fins d'utilité publique énumérées à l'article 1er, alinéa 1er, 1° à 4° et 6° à 13° que pour autant que les impétrants soient au préalable subventionnés ou financés par un autre pouvoir public - cette condition évoque l'article 18 de la loi précitée (2) - et, d'autre part, sous réserve de quelques exceptions, les impétrants ne peuvent être que des personnes morales ne poursuivant aucun but lucratif.

---

(1) "Art. 15. 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.".

(2) "Art. 18. Dans la mesure où des bénéfices de la Loterie nationale sont répartis à des fins d'utilité publique à la réalisation desquelles d'autres pouvoirs publics contribuent, leur affectation est décidée par le Ministre des Finances sur la proposition de ces pouvoirs publics selon des modalités fixées d'un commun accord.".

Comme le prévoit l'article 3, le bénéfice est affecté en fonction des moyens disponibles.

Quant aux articles 4 et 5, ils se réfèrent aux articles 16, 17 et 18 de la loi précitée.

L'article 4 complète l'article 16 de la loi (1); il prévoit que le conseil d'administration de la Loterie nationale donne son avis au Ministre des Entreprises et Participations publiques sur le plan annuel de répartition des bénéfices entre les différentes fins d'utilité publique fixé, sur la proposition du Ministre des Finances, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

L'article 5, alinéa 1er, dispose que le conseil d'administration détermine les critères, modalités et conditions sur lesquels il fonde l'avis qu'il donne au Ministre des Finances sur l'affectation des bénéfices conformément à l'article 17 de la loi (2).

---

(1) "Art. 16. 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) "Art. 17. Le Ministre des Finances procède, conformément au plan de répartition et après avoir recueilli l'avis du Conseil d'administration, à l'affectation des bénéfices.".

De son côté, l'article 5, alinéa 2, prévoit, en rapport avec l'article 18 de la loi, que le conseil d'administration donne son avis au Ministre des Entreprises et Participations publiques après avoir pris connaissance des propositions des autres pouvoirs publics concernés sur l'affectation des bénéfices de la Loterie nationale à des fins d'utilité publique à la réalisation desquelles ces autres pouvoirs publics concourent.

Enfin, l'article 6 abroge l'arrêté royal du 20 février 1992 déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale.

OBSERVATION SUR LA COMPETENCE

A la lecture des articles 1er, alinéa 1er, et 2 de l'arrêté en projet, il apparaît en effet d'emblée que les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale se rapportent à des projets qui portent essentiellement sur des matières qui ressortissent à la compétence exclusive des communautés, qu'il s'agisse de l'enseignement, des matières culturelles ou des matières personnalisables. En d'autres termes, l'arrêté en projet tend à faire financer au moyen de fonds fédéraux des projets qui se situent presqu'exclusivement dans la sphère des compétences des communautés.

Dans l'état actuel de la législation, ceci n'est pas admissible. La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ne contient en effet aucune disposition qui permettrait à la Loterie nationale d'affecter une partie de son bénéfice à des fins d'utilité sociale se rapportant à de tels projets. L'Etat fédéral en est d'ailleurs lui-même conscient puisqu'aussi bien le Gouvernement a, postérieurement à la présente demande d'avis, consulté la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi spéciale "portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions", lequel contient un article 40, qui insère dans la loi spéciale un nouvel article 62bis rédigé comme suit :

> "Art. 62bis. § 1er. A partir de l'année budgétaire 2002, il est procédé chaque année au transfert de 27,44 % du bénéfice de la Loterie Nationale à répartir, comme il est prévu par arrêté délibéré en Conseil des ministres, aux Communautés en vue de subventionner des initiatives ou des projets d'intérêt sociétal.
>
> § 2. Du montant obtenu en application du § 1er, 0,8428 % est attribué chaque année à la Communauté germanophone.
>
> § 3. Le montant obtenu en application du § 1er, après déduction des montants établis au § 2, est réparti chaque année entre la Communauté française et la Communauté flamande selon la part de chaque Communauté dans le total du montant obtenu en application de l'article 36, 1° et 2°, pour les deux Communautés réunies.

§ 3. Les montants susvisés sont versés au moyen d'avances qui le 30 juin et le 31 décembre de l'exercice concerné ne peuvent excéder respectivement 50 % et 80 % de la répartition provisoire des bénéfices de la Loterie Nationale comme il est prévu en Conseil des ministres.".

Cet article a donné lieu aux observations suivantes du Conseil d'Etat :

"1. Selon l'exposé des motifs, cet article organise le versement aux communautés d'un pourcentage fixe du bénéfice à distribuer de la Loterie nationale "afin de conférer aux communautés une plus grande autonomie dans l'affectation des moyens en provenance de la Loterie". L'exposé des motifs précise toutefois plus loin que "le but explicite de la disposition est que les Communautés affectent ces moyens au financement d'initiatives ou de projets d'intérêt sociétal".

Si, en vertu de l'article 175, alinéa 1er, de la Constitution, une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement pour la Communauté française et pour la Communauté flamande, l'alinéa 2 de la même disposition constitutionnelle dispose que les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes.

Il en résulte qu'il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer lui-même l'affectation future de la partie des bénéfices de la Loterie nationale qu'il transfère aux Communautés. Par conséquent, à l'article 62bis, § 1er en projet, les mots "en vue de subventionner des initiatives ou des projets d'intérêt sociétal" doivent être omis.

2. L'article 62bis, § 2, en projet dispose qu'un pourcentage déterminé du montant obtenu en application du paragraphe 1er de cet article est attribué chaque année à la Communauté germanophone. L'on sait cependant que l'article 176, alinéa 1er, de la Constitution prévoit que le système de financement de la Communauté germanophone est fixé par une loi ordinaire, et que le financement de cette communauté n'est pas réglé par la loi spéciale du 16 janvier 1989, mais bien par la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone. Par conséquent, l'article 62bis, § 2, en projet devra être distrait du projet.

3. Eu égard à l'observation formulée au point 2, la référence aux "montants établis au § 2" (lire : "du montant établi au § 2") figurant à l'article 62bis, § 3, en projet doit être supprimée." (1).

La section de législation ne peut, dans le présent avis, que se référer à ces observations.

En attendant que la loi spéciale soit révisée, la Loterie nationale ne peut financer que des projets qui portent sur des matières qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral. Ce dernier pourrait aussi, le cas échéant, conclure avec les collectivités fédérées un accord de coopération visant à la mise en commun de fonds en vue de financer des projets distincts qui les uns ressortissent à la compétence de l'Etat fédéral et les autres, à celle des collectivités fédérées, ou des projets communs qui, par certains de leurs aspects, relèvent de la compétence de l'Etat fédéral et par d'autres, de celle des collectivités

---

(1) Avis 31.227/VR de la section de législation du Conseil d'Etat du 21 février 2001 sur un avant-projet de loi spéciale "portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions".

fédérées (1). Mais il ne peut, en tout cas, financer, au moyen de ses fonds propres, des projets qui interviennent dans les matières qui sont exclusivement de la compétence des collectivités fédérées.

---

(1) C'est sans doute à cette hypothèse que se référait la section de législation lorsqu'elle faisait observer à propos de l'article 24 d'un avant-projet, devenu l'article 18 (adapté) de la loi du 22 juillet 1991 :

"La portée de cette disposition telle qu'elle est rédigée est ambiguë. Si elle doit s'interpréter comme conférant aux autorités communautaires ou régionales un pouvoir de codécision à l'égard de projets au financement desquels elles ne concourent pas, elle est contraire au principe d'exclusivité des compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions. En revanche, si le cas envisagé est celui de projets financés en commun par plusieurs pouvoirs publics, il est normal que ceux-ci s'accordent sur les modalités de leurs participations respectives.

Le texte de l'article 24 doit être revu en conséquence. Ignorant les intentions de l'auteur du projet, le Conseil d'Etat s'abstiendra de formuler une proposition de texte pour l'article 18 du texte proposé ci-après." (Doc. parl., Sénat, 1296-1 (1990-1991), p. 38).

STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals wordt aangegeven in het opschrift en bevestigd wordt door de verwijzing, in de aanhef, naar artikel 15, eerste lid, van de wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij (1), beoogt het ontworpen besluit hoofdzakelijk de doeleinden van openbaar nut vast te stellen waarvoor een gedeelte van de winst van de Nationale Loterij bestemd is. Die doeleinden worden opgesomd in artikel 1, eerste lid, 1° tot 15°, van het ontworpen besluit. Artikel 1, tweede lid, en artikel 2 stellen de voorwaarden vast waaraan de begunstigden moeten voldoen opdat hun projecten kunnen worden gefinancierd : enerzijds kunnen de winsten alleen worden bestemd voor de doeleinden van openbaar nut opgesomd in artikel 1, eerste lid, 1° tot 4° en 6° tot 13° voor zover de begunstigden vooraf door een andere overheid waren gesubsidieerd of gefinancierd - deze voorwaarde verwijst naar artikel 18 van de voormelde wet (2) - en anderzijds mogen de begunstigden, behoudens enkele uitzonderingen, alleen rechtspersonen zijn zonder winstoogmerk.

---

(1) "Art. 15. De winst van de Nationale Loterij wordt bestemd voor de financiering van programma's voor hulpverlening aan de ontwikkelingslanden en voor doeleinden van openbaar nut die worden bepaald bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit.".

(2) "Art. 18. Voor zover winsten van de Nationale Loterij verdeeld worden voor doeleinden van openbaar nut aan de verwezenlijking waarvan andere overheden bijdragen, wordt over de bestemming ervan beslist door de Minister van Financiën op voorstel van deze overheden volgens modaliteiten die in gezamenlijk akkoord bepaald worden.".

Zoals artikel 3 bepaalt wordt de winst bestemd naar gelang van de beschikbare middelen.

De artikelen 4 en 5 verwijzen naar de artikelen 16, 17 en 18 van de voormelde wet.

Artikel 4 vult artikel 16 van de wet aan (1); het bepaalt dat de raad van bestuur van de Nationale Loterij de Minister van Overheidsbedrijven en Participaties van advies dient over het jaarlijkse plan voor de verdeling van de winst over de verschillende doeleinden van openbaar nut, dat op voorstel van de Minister van Financiën wordt vastgesteld bij een besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd.

Artikel 5, eerste lid, bepaalt dat de raad van bestuur de criteria, de regels en de voorwaarden vaststelt waarop het advies steunt dat hij, overeenkomstig artikel 17 van de wet (2), geeft aan de Minister van Financiën over de bestemming van de winsten.

---

(1) "Art. 16. Overeenkomstig de in artikel 15 bedoelde voorschriften stelt de Koning elk jaar, op voorstel van de Minister van Financiën en bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, het plan vast voor de winstverdeling. In het verdeelplan wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende doeleinden van openbaar nut in kwestie. In voorkomend geval kan in het plan de wijze worden bepaald waarop de andere Ministers bij de uitvoering ervan zullen worden betrokken.".

(2) "Art. 17. De Minister van Financiën zorgt, overeenkomstig het verdeelplan en nadat hij het advies van de raad van bestuur heeft ingewonnen, voor de bestemming van de winst.".

Anderzijds bepaalt artikel 5, tweede lid, in verband met artikel 18 van de wet, dat de raad van bestuur de Minister van Overheidsbedrijven en Participaties van advies dient na kennis te hebben genomen van de voorstellen van de andere betrokken overheden inzake de bestemming van de winsten van de Nationale Loterij voor doeleinden van openbaar nut, in de uitvoering waarvan die andere overheden samen voorzien.

Artikel 6 ten slotte heft het koninklijk besluit op van 20 februari 1992 tot bepaling van de doeleinden van openbaar nut waarvoor een deel van de winst van de Nationale Loterij wordt bestemd.

## OPMERKING OVER DE BEVOEGDHEID

Bij het lezen van de artikelen 1, eerste lid, en 2, van het ontworpen besluit, blijkt dat de doeleinden van openbaar nut waarvoor een gedeelte van de winst van de Nationale Loterij wordt bestemd, betrekking hebben op projecten die hoofdzakelijk verband houden met aangelegenheden die uitsluitend tot de bevoegdheid behoren van de gemeenschappen, ongeacht of het gaat om onderwijs, culturele dan wel persoonsgebonden aangelegenheden. Het ontworpen besluit strekt er met andere woorden toe uit federale middelen projecten te financieren die nagenoeg uitsluitend binnen de bevoegdheidssfeer van de gemeenschappen liggen.

Bij de huidige stand van de wetgeving is zulks niet aanvaardbaar. De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bevat immers geen enkele bepaling op grond waarvan de Nationale Loterij een gedeelte van haar winst zou kunnen bestemmen voor doeleinden van sociaal nut die verband houden met zulke projecten. De federale Staat is zich daar overigens zelf van bewust, aangezien de Regering, na het indienen van deze adviesaanvraag, bij de afdeling wetgeving een voorontwerp van bijzondere wet heeft ingediend "tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, dat een artikel 40 bevat dat in de bijzondere wet een nieuw artikel 62bis invoegt, luidende :

> "Art. 62bis. § 1. Vanaf het begrotingsjaar 2002 wordt jaarlijks 27,44 % van de te verdelen winst van de Nationale Loterij, zoals bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, overgedragen naar de Gemeenschappen met het oog op de betoelaging van initiatieven of projecten van maatschappelijk belang.
>
> § 2. Van het met toepassing van § 1 verkregen bedrag wordt jaarlijks 0,8428 % toegewezen aan de Duitstalige Gemeenschap;
>
> § 3. Het met toepassing van § 1 bekomen bedrag, na aftrek van de in § 2 vastgestelde bedragen, wordt jaarlijks over de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap verdeeld volgens het aandeel van elke Gemeenschap in het totaal van de met toepassing van artikel 36, 1° en 2° voor beide Gemeenschappen samen bekomen bedrag.
>
> § 4. De voormelde bedragen worden gestort bij middel van voorschotten die op 30 juni en 31 december van het betrokken boekjaar niet hoger mogen zijn dan respectievelijk 50 % en 80 % van de voorlopige

winstverdeling van de Nationale Loterij zoals in Ministerraad bepaald".

Dit artikel heeft aanleiding gegeven tot de volgende opmerkingen van de Raad van State :

"1. Volgens de memorie van toelichting voorziet dit artikel in de toewijzing aan de gemeenschappen van een vast percentage van de te verdelen winst van de Nationale Loterij "teneinde de gemeenschappen een ruimere autonomie te geven inzake de aanwending van middelen afkomstig van de Nationale Loterij". Verderop in de memorie wordt evenwel gepreciseerd : "Het is de expliciete bedoeling dat de Gemeenschappen deze middelen aanwenden voor de betoelaging van initiatieven of projecten van maatschappelijk belang".

Krachtens artikel 175, eerste lid, van de Grondwet stelt een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid het financieringsstelsel voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap vast, terwijl volgens het tweede lid van diezelfde grondwetsbepaling de Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangen bij decreet regelen.

Daaruit vloeit voort dat het niet aan de bijzodner wetgever toekomt om zelf de toekomstige bestemming te bepalen van het gedeelte van de winst van de Nationale Loterij dat hij aan de gemeenschappen overdraagt. Bijgevolg moeten in het ontworpen artikel 62bis, § 1, de woorden "met het oog op de betoelaging van initiatieven of projecten van maatschappelijk belang" vervallen.

2. Het ontworpen artikel 62bis, § 2, bepaaldt dat het met toepassing van paragraaf 1 van dat artikel verkregen bedrag jaarlijks een bepaald percentage wordt toegewezen aan de Duitstalige Gemeenschap. Men weet evenwel dat, blijkens artikel 176, eerste lid, van de Grondwet, het financieringsstelsel voor de Duitstalige Gemeenschap bij gewone wet wordt vastgesteld en dat de

financiering van die gemeenschap niet wordt geregeld in de bijzondere wet van 16 januari 1989, maar wel in de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap. Het ontworpen artikel 62bis, § 2, moet derhalve uit het ontwerp worden gelicht.

3. De verwijzing naar "de in § 2 vastgestelde bedragen" (lees : het in § 2 vastgestelde bedrag), in het ontworpen artikel 62bis, § 3, moet worden geschrapt, rekening houdend met de opmerking sub 2." (1).

De afdeling wetgeving kan in dit advies alleen maar verwijzen naar die opmerkingen.

In afwachting van de herziening van de bijzondere wet kan de Nationale Loterij alleen projecten financieren die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van de federale Staat. De federale Staat zou, in voorkomend geval, ook een samenwerkingsakkoord kunnen sluiten met de deelgebieden om geldmiddelen samen te brengen met het oog op de financiering ofwel van afzonderlijke projecten waarvan de ene vallen onder de bevoegdheid van de federale Staat en de andere onder die van de deelgebieden, ofwel van gemeenschappelijke projecten waarvan bepaalde aspecten vallen onder de bevoegdheid van de

---

(1) Advies 31.227/VR van de afdeling wetgeving van de Raad van State d.d. 21 februari 2001 over een voorontwerp van bijzondere wet "tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten".

federale Staat en andere onder die van de deelgebieden (1). Maar hij mag met zijn eigen middelen hoe dan ook geen projecten financieren in aangelegenheden die uitsluitend tot de bevoegdheid van de deelgebieden behoren.

---

(1) De afdeling wetgeving verwees ongetwijfeld naar dat geval toen ze in verband met artikel 24 van een voorontwerp dat artikel 18 (aangepast) van de wet van 22 juli 1991 is geworden, wees op het volgende :

"De strekking van die bepaling, zoals ze geredigeerd is, is dubbelzinnig. Indien ze zo moet worden uitgelegd dat ze aan de overheid van de Gemeenschappen of de Gewesten medebeslissingsrecht verleent ten aanzien van projecten tot welker financiering zij geen bijdrage leveren, is ze in strijd met het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Indien daarentegen wordt gedacht aan het geval waarin verscheidene openbare overheden gezamenlijk projecten financieren, is het normaal dat die overheden tot overeenstemming komen over de voorwaarden van hun onderscheiden bijdragen.

De tekst van artikel 24 moet bijgevolg worden herzien. Aangezien de Raad van State niet weet wat de echte bedoeling van de indiener van het ontwerp is, zal hij ervan afzien een tekstvoorstel te doen voor artikel 18 van de hierna voorgestelde tekst." (Gedr.st., Senaat, 1296-1 (1990-1991), blz. 38).

Les chambres réunies étaient composées de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | W. DEROOVER, | président du Conseil d'Etat, président, |
| | R. ANDERSEN, | président de chambre, |
| | Y. KREINS,<br>D. ALBRECHT,<br>P. LEMMENS,<br>P. LIENARDY, | conseillers d'Etat, |
| | F. DELPEREE,<br>A. ALEN,<br>J.-M. FAVRESSE,<br>H. COUSY, | assesseurs de la section de législation, |
| Mesdames, | F. LIEVENS,<br>C. GICOT, | greffiers, |

Les rapports ont été présentés par MM. J. REGNIER, premier auditeur chef de section, et B. SEUTIN, auditeur. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. DRIJKONINGEN et P. BROUWERS, référendaires.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

F. LIEVENS

De verenigde kamers waren samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | W. DEROOVER, | voorzitter van de Raad van State, voorzitter, |
| | R. ANDERSEN, | kamervoorzitter, |
| | Y. KREINS,<br>D. ALBRECHT,<br>P. LEMMENS,<br>P. LIENARDY, | staatsraden, |
| | F. DELPEREE,<br>A. ALEN,<br>J.-M. FAVRESSE,<br>H. COUSY, | assessoren van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouwen, | F. LIEVENS,<br>C. GICOT, | griffiers. |

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd, en B. SEUTIN, auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. J. DRIJKONINGEN en P. BROUWERS, referendarissen.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

W. DEROOVER