

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 101.156 van 23 november 2001

A. 72.388/XIII-2067

In zake: **NACHTERGAELE** Eric,
 Vrijheidslaan 218
 1081 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Buitenlandse Zaken,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Alain VERRIEST en Mr. Alain PUTZEYS,
advocaten,
Louizalaan 390/12
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 6 december 1996 ingediende verzoekschrift, waarbij Eric NACHTERGAELE de nietigverklaring vordert "van het reglement van 19 juli 1996 betreffende het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen";

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer RONGVAUX, adjunct-auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 12 oktober 2000, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 17 april 2001, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 14 juni 2001;

Gehoord het verslag van de heer HANOTIAU, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Alain VERRIEST, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer RONGVAUX, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten aan het geding ten grondslag liggen:

Verzoeker, die sedert 1 oktober 1983 ambtenaar is, is sedert 1 maart 1993 hoofdinspecteur-directeur bij het Ministerie van Economische Zaken.

Overeenkomstig het reglement van 31 juli 1989 betreffende het verlenen van eretekens der Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen, krijgt hij bij koninklijk besluit van 27 februari 1996 het ereteken van officier in de Orde van Leopold II, met ranginneming op 15 november 1995.

In een dienstbrief van 1 april 1996, die volgt op een eerste briefwisseling over een ontwerp van "aanpassing" van het genoemde reglement van 31 juli 1989, deelt de Eerste Minister aan de Minister van Buitenlandse Zaken mee dat "Zijne Majesteit de Koning ingestemd heeft met het ontwerp van reglement tot opheffing en vervanging van het reglement van 31 juli 1989 betreffende het verlenen van eretekens der Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen" en dat hij gerechtigd is om het ontwerp van reglement "nu ter goedkeuring voor te leggen aan de Ministerraad".

Op de vergadering van 19 juli 1996 keurt de Ministerraad een ontwerp voor een nieuw reglement betreffende het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden goed, alsook overgangsbepalingen terzake.

Die beslissing wordt toegelicht in een dienstnota van 14 oktober 1996 die verspreid wordt binnen het bestuur waartoe verzoeker behoort. In die dienstnota wordt uiteengezet dat het reglement van 31 juli 1989 betreffende het verlenen van eretekens der Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen vervangen is door een nieuw reglement van 19 juli 1996 met hetzelfde opschrift. Dat laatste, dat het aangevochten reglement is, is niet bij koninklijk besluit vastgelegd.

Het nieuwe reglement verschilt inzonderheid op de volgende punten van het vervangen reglement:

- de minimumleeftijd die vereist is om een onderscheiding te kunnen krijgen, is vastgesteld op veertig jaar in plaats van tweeënveertig jaar en de leeftijdscategorieën die overeenstemmen met de eretekens die kunnen worden behaald zijn gewijzigd;
- bepaalde personeelsleden die maar een eerste en enige onderscheiding konden krijgen vanaf de leeftijd van tweeënzestig jaar, kunnen voortaan een eerste onderscheiding krijgen vanaf vijftig jaar;
- het systeem van hogere toekenningen is opgeheven en het overzicht van de hogere toekenningen is samengevoegd met dat van de gewone toekenningen;
- de personeelsleden van niveau 2+ kunnen aan het einde van hun loopbaan een ereteken in de Orde van Leopold II krijgen, een onderscheiding die tot dusver alleen aan personeelsleden van niveau 1 kon worden toegekend.

Voorts wordt een overgangsbepaling ingevoerd waarin inzonderheid staat: "Voor de eerste vier promoties waarop dit reglement van toepassing zal zijn, zullen de personeelsleden die 41 of 42 (...) jaar oud zijn, gelijkgesteld worden met de personeelsleden die (...) 40 (...) jaar oud zijn, voorzover ze de onderscheiding die voor hun leeftijdsklasse voorzien was in het vroegere reglement nog niet ontvingen". Krachtens de tabel in bijlage 1 van het nieuwe reglement is de onderscheiding die op basis van dat nieuwe reglement wordt

toegekend, bij gelijke rang en gelijk niveau, echter in sommige gevallen hiërarchisch hoger dan die toegekend krachtens het vroegere reglement.

Zo kunnen personeelsleden die voldoen aan dezelfde voorwaarden inzake leeftijd, graad en anciënniteit als verzoeker, voortaan het ereteken van officier in de Kroonorde krijgen, die hiërarchisch hoger is dan het ereteken van officier in de Orde van Leopold II.

Noch verzoeker, die tweeënveertig jaar is op het ogenblik dat het nieuwe reglement wordt aangenomen, noch overigens de personeelsleden die tevoren op grond van soortgelijke voorwaarden inzake leeftijd, graad en anciënniteit het ereteken van officier in de Orde van Leopold II hebben gekregen, kunnen de toekenning van het ereteken van Officier in de Kroonorde aanvragen;

Overwegende dat de verwerende partij een eerste exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt die is ontleend aan de omstandigheid dat de toekenning van eervolle onderscheidingen een koninklijk prerogatief is dat alleen van de wil van de Koning afhangt en dat de bestreden handeling slechts een richtsnoer is voor de besturen die de toekenning van dergelijke onderscheidingen voorstellen, zonder dat de Koning daardoor gebonden wordt; dat ze van oordeel is dat dit richtsnoer, dat verbonden is aan de uitoefening door de Koning van een discretionaire bevoegdheid, niet vatbaar is voor vernietiging door de Raad van State;

Overwegende dat de verwerende partij een tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid afleidt uit de omstandigheid dat verzoeker geen moreel belang heeft; dat ze opmerkt dat in de toekenning van het ereteken van officier in de Orde van Leopold II aan de personeelsleden van rang 28 van niveau 2+ alleen is voorzien voor de leeftijdscategorie tussen zestig en vijfenzestig jaar en dat die toekenning de bekroning van de loopbaan van de betrokkenen vormt, dat dit ereteken kan worden toegekend in de leeftijdscategorie van 40 tot 50 jaar voor personeelsleden van rang 13 van niveau 1 en dat die personeelsleden tegen het einde van hun loopbaan commandeur in de Leopoldsoorde kunnen worden, zodat het ereteken van officier in de Orde van Leopold II voor andere verdiensten wordt gegeven en dat het aldus helemaal niet vernederend is hetzelfde ereteken te dragen als personeelsleden van een lagere graad die dat ereteken hebben gekregen als bekroning van hun loopbaan;

Overwegende dat de excepties verband houden met het onderzoek ten gronde;

Overwegende dat verzoeker een enig middel ontleent aan de omstandigheid dat het reglement van 19 juli 1996 betreffende het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen geen steller heeft en dus geen rechtsgrond heeft; dat hij opmerkt dat de Koning de militaire orden krachtens artikel 114 van de Grondwet toekent met inachtneming van de voorschriften van de wet daaromtrent, dat de Leopoldsorte is ingevoerd bij de wet van 11 juli 1832 die een burgerlijke en een militaire orde instelt; dat hij daaruit afleidt dat artikel 114 van de Grondwet zo moet worden uitgelegd dat het de Koning machtigt om burgerlijke onderscheidingen uit te delen; dat hij vaststelt dat het beheer van de Nationale Orden bij twee koninklijke besluiten van 8 november 1832 en 9 mei 1910 is toevertrouwd aan de Minister van Buitenlandse Zaken; dat hij daaruit besluit dat het genoemde reglement van 19 juli 1996, dat een bestuurshandeling met algemene strekking is, uitgevaardigd had moeten worden door een naar behoren gemachtigd overheidsbestuur, terwijl dat reglement, dat is opgesteld door de diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in het onderhavige geval niet is aangenomen door een bevoegde overheid;

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de grondwettelijke basis van het prerogatief van de Koning inzake eervolle onderscheidingen daadwerkelijk vervat is in artikel 114 van de Grondwet, welke bepaling zo moet worden opgevat dat ze de Koning ook de bevoegdheid verleent om burgerlijke eretekens toe te kennen; dat ze voorts stelt dat er naast de overvloedige wet- en regelgeving over de Nationale Orden, van het begin af aan ook specifieke regels zijn uitgewerkt; dat die regels, die voor een specifieke aangelegenheid bedoeld zijn, van bijzondere aard zijn; dat ze zijn uitgewerkt door of onder het toezicht van de Minister van Buitenlandse Zaken en vooraf voor officiële akkoordbevinding zijn voorgelegd aan de Koning en uitdrukkelijk zijn goedgekeurd door de Ministerraad; dat ze aanvoert dat het aangevochten reglement de recentste wijziging is van een reglement van 1952 dat herhaaldelijk volgens de genoemde procedure is aangenomen en gewijzigd; dat het aanwenden van die procedure, tijdens welke de Koning instemt met de geplande wijzigingen voordat ze worden goedgekeurd door de Ministerraad, nog een aanwijzing is dat de aangevochten handeling niet kan worden vernietigd, aangezien ze gelijkenis vertoont met regeringsdaden; dat volgens hem uit het administratief dossier blijkt dat het reglement van 19 juli 1996 geheel volgens de bovengenoemde procedure is aangenomen, zodat het onjuist is te stellen dat dit reglement geen steller heeft terwijl de rechtsgrond ervan te vinden is in artikel 114 van de Grondwet en in de wet van 11 juli 1832 die een burgerlijke en een militaire orde instelt;

Overwegende dat het middel zo moet worden opgevat dat het betrekking heeft op de onbevoegdheid van de Ministerraad om het bestreden reglement aan te nemen;

Overwegende dat artikel 114 van de Grondwet bepaalt dat alleen de Koning het recht heeft om militaire orden toe te kennen en alleen de wetgever bevoegd is om de voorwaarden voor de toekenning ervan te bepalen; dat die bepaling ook betrekking heeft op de burgerlijke onderscheidingen, zoals blijkt uit de wet van 11 juli 1832 die een burgerlijke en een militaire orde instelt;

Overwegende dat duidelijk is dat het aangevochten reglement van verordenende aard is: de inhoud en de bewoordingen ervan laten daar geen twijfel over bestaan; dat duidelijk is dat de overheid de bedoeling heeft gehad om het reglement verplicht te maken, om het bindend te maken voor degenen die het moeten toepassen en om van ambtswege bepaalde personeelsleden van de toepassing ervan uit te sluiten; dat de eerste exceptie van niet-ontvankelijkheid bijgevolg niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat het morele belang waarop verzoeker zich beroept en dat verband houdt met de omstandigheid dat hij het vroeger gekregen ereteken als minderwaardig ervaart, daadwerkelijk bestaat; dat de tweede exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende, wat het middel betreft, dat de aangelegenheid die in de bestreden handeling wordt geregeld, tot de bevoegdheid van de wetgever behoort en dat eventuele bevoegdheidsdelegaties waarop de Koning zich in voorkomend geval zou kunnen laten voorstaan, in enge zin moeten worden geïnterpreteerd;

Overwegende dat het reglement van 19 juli 1996 betreffende het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen, in tegenstelling met wat de verwerende partij laat uitschijnen, niet uitgaat van de Koning, maar van de Ministerraad; dat laatstgenoemde in het licht van artikel 114 van de Grondwet niet bevoegd is om de aangevochten handeling uit te vaardigen; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T:

Artikel 1.

Vernietigd wordt het reglement van 19 juli 1996 betreffende het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4 000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XIIIe kamer, op drieëntwintig november tweeduizend en één door:

de HH.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	LEROY,	kamervoorzitter,
Mevr.	GUFFENS,	staatsraad,
de Hr.	SCOHY,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.