

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.156 du 23 novembre 2001

A.72.388/XIII-2067

En cause : **NACHTERGAELE** Eric,
avenue de la Liberté 218
1081 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
Mes Alain VERRIEST et
Alain PUTZEYS, avocats,
avenue Louise 390/12
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 décembre 1996 par Eric NACHTERGAELE qui demande l'annulation "du règlement du 19 juillet 1996 relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques et organismes assimilés";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. RONGVAUX, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 12 octobre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 17 avril 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 juin 2001;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en ses observations, Me Alain VERRIEST, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. RONGVAUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

Le requérant, qui est fonctionnaire depuis le 1^{er} octobre 1983, est inspecteur en chef-directeur au Ministère des Affaires économiques depuis le 1^{er} mars 1993.

Conformément au règlement du 31 juillet 1989 relatif à l'attribution des distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations et organismes publics assimilés, il se voit conférer la décoration d'Officier de l'ordre de Léopold II par arrêté royal du 27 février 1996, avec prise de rang le 15 novembre 1995.

Dans une dépêche datée du 1^{er} avril 1996, qui fait suite à un premier échange de lettres à propos d'un projet "d'adaptation" du règlement du 31 juillet 1989 précité, le Premier Ministre informe le Ministre des Affaires étrangères que "Sa Majesté le Roi a marqué son accord sur le projet de règlement abrogeant et remplaçant le règlement du 31 juillet 1989, relatif à l'attribution de décorations des Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques et organismes assimilés" et précise au même ministre qu'il lui "(...) appartient désormais de (...) soumettre (le projet de règlement) à l'approbation du Conseil des Ministres."

En séance du 19 juillet 1996, le Conseil des ministres approuve un "projet de nouveau règlement relatif à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, ainsi que des mesures transitoires s'y rapportant".

Cette décision fait l'objet d'une note de service du 14 octobre 1996, diffusée au sein de l'administration à laquelle appartient le requérant. Cette note de service expose que le règlement du 31 juillet 1989 relatif à l'attribution des distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations et organismes publics assimilés est remplacé par un nouveau règlement de même intitulé, pris le 19 juillet 1996. Ce dernier, qui est le règlement entrepris, n'est pas coulé dans un arrêté royal.

Le nouveau règlement diffère notamment de celui qu'il remplace sur les points suivants :

- l'âge minimum requis pour obtenir une distinction est fixé à quarante ans au lieu de quarante-deux ans et les classes d'âge correspondant aux décorations qui peuvent être obtenues sont modifiées;
- certains agents qui ne pouvaient obtenir qu'une première et unique distinction qu'à partir de l'âge de soixante-deux ans, peuvent dorénavant obtenir une première distinction à partir de cinquante ans;
- le système des octrois majeurs est supprimé et le tableau des octrois majeurs est fusionné avec celui des octrois normaux;
- les agents de niveau 2+ peuvent en fin de carrière obtenir l'Ordre de Léopold II dont l'octroi était jusque là réservé aux agents de niveau 1.

En outre, est instaurée une mesure transitoire en vertu de laquelle notamment "lors des quatre premiers mouvements pour lesquels le présent règlement sera d'application, les agents âgés de 41 ou 42 ans (...) seront assimilés aux agents âgés de 40 ans, (...), pour autant qu'ils n'aient pas encore reçu la distinction prévue pour leur classe d'âge par l'ancien règlement". Or, en vertu du tableau figurant en annexe n° 1 du nouveau règlement, à rang et à niveau égaux, la distinction octroyée sur la base de ce nouveau règlement est dans certains cas hiérarchiquement supérieure à celle décernée en vertu de l'ancien règlement.

C'est ainsi qu'en principe les agents se trouvant dans les mêmes conditions d'âge, de grade et d'ancienneté que le requérant peuvent dorénavant se voir conférer la décoration d'Officier de l'Ordre de la Couronne, qui surpasse hiérarchiquement la décoration d'Officier de l'Ordre de Léopold II.

Le requérant âgé de quarante-deux ans lors de l'adoption du nouveau règlement, ainsi d'ailleurs que les agents qui ont obtenu antérieurement selon des conditions d'âge, de grade et d'ancienneté similaires, la décoration d'Officier de l'Ordre de Léopold II, ne peuvent pas solliciter l'octroi de la décoration d'Officier de la Couronne;

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité tirée de ce que l'octroi des distinctions honorifiques est une prérogative royale dépendant de la seule volonté du Roi, et que l'acte attaqué n'est qu'une directive adressée aux autorités qui proposent l'octroi de telles distinctions sans pour autant lier le Roi; qu'elle estime que, rattachée à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire régalien, cette directive ne constitue pas un acte annulable par le Conseil d'Etat;

Considérant que la partie adverse déduit une seconde exception d'irrecevabilité du défaut d'intérêt moral du requérant; qu'elle relève que l'octroi de la décoration d'Officier de l'Ordre de Léopold II aux agents du rang 28 du niveau 2+, n'est prévu que pour la tranche d'âge comprise entre soixante et soixante-cinq ans et constitue le couronnement de la carrière des intéressés, qu'il intervient dans la tranche d'âge de 40 à 50 ans pour ce qui concerne les agents du rang 13 du niveau 1 et que ces agents sont susceptibles, en fin de carrière, de devenir Commandeurs de l'Ordre de Léopold, de sorte que la décoration d'Officier de l'Ordre de Léopold II récompense des mérites différents et qu'ainsi il n'y a rien d'humiliant à porter la même décoration que des agents de grade inférieur qui se voient attribuer une récompense en fin de carrière;

Considérant que les exceptions sont liées à l'examen du fond;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de l'absence d'auteur et donc de fondement juridique du règlement du 19 juillet 1996 relatif à l'attribution des distinctions honorifiques dans les ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations et organismes publics assimilés; qu'il relève qu'en vertu de l'article 114 de la Constitution, le Roi confère les ordres militaires en observant ce que la loi prescrit à cet égard, que l'Ordre de Léopold a été instauré par loi du 11 juillet 1832 qui crée un ordre civil et militaire; qu'il en déduit que l'article 114 de la Constitution doit être interprété en ce sens qu'il habilite le Roi à distribuer des décorations civiles; qu'il constate que l'administration des Ordres nationaux a été confiée au Ministre des Affaires étrangères par deux arrêtés royaux du 8 novembre 1832 et du 9 mai 1910; qu'il en conclut que le règlement du 19 juillet 1996 précité, qui est un acte administratif à portée générale, aurait dû être pris par une autorité administrative dûment habilitée,

alors qu'en l'occurrence, ce règlement qui a été rédigé par les services du Ministère des Affaires étrangères, n'a pas été adopté par une autorité compétente;

Considérant que la partie adverse répond que le fondement constitutionnel de la prérogative royale en matière de distinctions honorifiques réside effectivement dans l'article 114 de la Constitution, cette disposition devant être interprétée en ce sens qu'elle confère également au Roi le pouvoir d'octroyer les distinctions civiles; qu'elle ajoute qu'à côté de la législation et de la réglementation abondantes dont a fait l'objet la matière des Ordres nationaux, des règles propres ont été élaborées dès l'origine; que celles-ci, propres à une matière spécifique, sont d'une nature particulière; qu'elles sont élaborées par ou sous le contrôle du Ministre des Affaires étrangères, soumises à un accord préalable officieux du Roi et approuvées formellement par le Conseil des ministres; qu'elle soutient que, le règlement incriminé constitue la dernière modification en date d'un règlement de 1952 qui a été adopté et modifié à diverses reprises selon la procédure précitée; que le recours à cette procédure, au cours de laquelle le Roi marque son accord sur les modifications envisagées avant leur approbation par le Conseil des ministres, constitue une indication supplémentaire pour considérer que l'acte entrepris n'est pas susceptible d'annulation car il s'apparente aux actes de gouvernement; qu'à son estime, le dossier administratif démontre que le règlement du 19 juillet 1996 a été adopté en se conformant en tout point à la procédure exposée plus haut de sorte qu'il est inexact de soutenir que ce règlement n'a pas d'auteur alors qu'il trouve son fondement dans l'article 114 de la Constitution et dans la loi du 11 juillet 1832 qui crée un ordre civil et militaire;

Considérant que le moyen doit être compris comme portant sur l'incompétence du Conseil des ministres pour adopter le règlement attaqué;

Considérant que l'article 114 de la Constitution réserve au Roi le droit de conférer les ordres militaires et au législateur la compétence d'en fixer les conditions d'octroi; que cette disposition concerne également les distinctions civiles ainsi que le révèle la loi du 11 juillet 1832 créant un ordre civil et militaire;

Considérant que le caractère réglementaire du règlement entrepris est patent: son contenu et sa formulation éliminent tout doute à ce sujet; qu'il est manifeste que l'autorité a eu l'intention de le rendre obligatoire, de lier ceux qui doivent l'appliquer et d'exclure d'office certains agents du bénéfice de son application; qu'il s'ensuit que la première exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que l'intérêt moral dont se prévaut le requérant et tenant à la dévalorisation ressentie de la distinction honorifique antérieurement reçue, existe; que la seconde exception ne peut être retenue;

Considérant, quant au moyen, que la matière réglée par l'acte attaqué ressortit à la compétence du législateur et que les délégations éventuelles de pouvoir dont le Roi pourrait le cas échéant se prévaloir sont d'interprétation restrictive;

Considérant que, contrairement à ce que laisse entendre la partie adverse, le règlement du 19 juillet 1996 relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques et organismes assimilés n'émane pas du Roi mais bien du Conseil des ministres; que ce dernier est, au regard de l'article 114 de la Constitution, incompétent pour adopter l'acte entrepris; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le règlement du 19 juillet 1996 relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques et organisme assimilés.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

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

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	président de chambre,
M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. SCOHY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.