ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 24 février 1988, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "créant la médaille du mérite militaire au bénéfice des militaires en activité de service des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical", a donné le 21 mars 1988 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 24 februari 1988 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende de creatie van de medaille van militaire verdienste ten gunste van de militairen in actieve dienst van de land-, lucht- en de zeemacht en van de medische dienst", heeft op 21 maart 1988 het volgend advies gegeven :

L'arrêté ministériel en projet a pour objet de créer une "médaille du mérite militaire" qui, selon son article 1er, poursuit un double but :

"1° récompenser les militaires qui se sont distingués par leur conduite et leur manière de servir exemplaires;

2° reconnaître des prestations occasionnelles qui revêtent un caractère exceptionnel".

Il apparaît, tant de la dénomination ambiguë de cette médaille que du but poursuivi, qu'en réalité le projet tend à créer une véritable distinction honorifique, qui ne peut pas être créée par la voie d'un arrêté ministériel. En effet, en vertu de l'article 76 de la Constitution, c'est la loi qui crée les ordres militaires et le Roi qui les confère, en observant à cet égard ce que la loi prévoit. Bien que l'article 76 précité vise seulement les ordres militaires, il est admis que le législateur, qui a la plénitude de compétence, peut également créer des ordres civils (O. Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, 1911, t. III, n° 58, et A. Mast, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1972, n° 293). Il existe ainsi cinq ordres nationaux créés par la loi.

A côté de ces distinctions honorifiques créées par la loi, il existe de nombreuses autres distinctions honorifiques créées par le Roi lui-même. La régularité de cette pratique n'a jamais été sérieusement contestée et le législateur en a, en plusieurs circonstances, tenu compte lors du vote du budget (eod. cit.). Comme fondement de cette prérogative personnelle du Roi, sont invoqués tantôt l'article 75, tantôt l'article 76 de la Constitution, selon

.../...

qu'il s'agit de décorations civiles ou militaires (H. Vliebergh, Du retrait des distinctions honorifiques, R.J.D.A., 1967, pp. 81 à 84). Les Ministres n'ont pas le pouvoir de créer des distinctions honorifiques.

La médaille que le projet entend créer ne peut pas être considérée comme un insigne distinctif destiné principalement à reconnaître les militaires appartenant à des services ou unités déterminés, de manière telle que l'arrêté ministériel en projet ne peut trouver son fondement dans l'article 3 de l'arrêté royal du 24 avril 1951 relatif à l'uniforme des forces armées, qui est invoqué à l'alinéa 2 du préambule.

En conclusion, l'arrêté ministériel en projet est dépourvu de tout fondement juridique.

Het ontworpen ministerieel besluit strekt ertoe een "medaille van militaire verdienste" in te stellen waarmee, luidens artikel 1, een tweevoudig doel wordt beoogd :

"1° het belonen van de militairen die zich onderscheiden hebben door hun voorbeeldig gedrag en wijze van dienen;

2° het erkennen van occasionele prestaties die een uitzonderlijk karakter hebben".

Zowel uit de vaag gehouden benaming van die medaille als uit de bedoeling die men ermee heeft, blijkt dat het ontwerp er in feite op gericht is een ware eervolle onderscheiding in te stellen, en dat kan niet geschieden door middel van een ministerieel besluit. Krachtens artikel 76 van de Grondwet worden de militaire orden door de wet ingesteld en worden ze door de Koning verleend, met inachtneming van wat de wet daaromtrent voorschrijft. Ofschoon dat artikel 76 alleen van militaire orden spreekt, wordt algemeen aanvaard dat de wetgever, die de volheid van bevoegdheid heeft, ook burgerlijke orden kan instellen (O. Orban, "Le droit constitutionnel de la Belgique", 1911, deel III, nr. 58, en A. Mast, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1972, nr. 293). Zo bestaan er vijf nationale orden die door de wet zijn ingesteld.

Naast die door de wet ingestelde eervolle onderscheidingen, bestaan er nog vele andere eretekens die door de Koning zelf zijn ingesteld. De regelmatigheid van die praktijk is nooit ernstig betwist en de wetgever heeft ze bij herhaling aangenomen bij het goedkeuren van de begrotingen (eod. cit.). Als rechtsgrond voor dat persoonlijk prerogatief van de Koning wordt nu eens artikel 75 dan

weer artikel 76 van de Grondwet aangevoerd, naargelang het om burgerlijke of militaire eretekens gaat (H. Vliebergh, "Du retrait des distinctions honorifiques", R.J.D.A., 1967, blz. 81 tot 84). De Ministers zijn niet bevoegd om eervolle onderscheidingen in te stellen.

De medaille welke het ontwerp in het leven wil roepen, kan niet worden beschouwd als een onderscheidingsteken dat hoofdzakelijk bedoeld is om de militairen die behoren tot bepaalde diensten of eenheden, te kunnen herkennen, zodat het ontworpen ministerieel besluit zijn rechtsgrond niet kan vinden in artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 april 1951 betreffende het uniform van de strijdkrachten, dat in het tweede lid van de aanhef wordt aangehaald.

Bijgevolg heeft het ontworpen ministerieel besluit geen enkele rechtsgrond.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN,
C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT,

Madame : R. DEROY, greffier,

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

Le rapport a été présenté par M. P. BOUVIER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. BOUVIER, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.