

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.271/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "portant approbation des principes généraux d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux et du règlement relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques et organismes assimilés", a donné le 7 mai 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.271/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 april 2003 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot goedkeuring van de algemene beginselen voor het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden en van het reglement betreffende het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan de ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen", heeft op 7 mei 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Observation générale

L'arrêté en projet tend à approuver d'une part, les principes généraux d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux ainsi que d'autre part, le "règlement" du 19 juillet 1996 tel qu'il a été modifié le 30 avril 1999 qui est relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques et organismes assimilés.

Comme l'indique le Rapport au Roi, ce projet intervient à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat n° 101.156 du 23 novembre 2001 qui a annulé le "règlement" du 19 juillet 1996, précité, au motif que le Conseil des ministres était incompétent pour adopter un tel "règlement" au regard notamment de l'article 114 de la Constitution.

Selon cette disposition, "le Roi confère les ordres militaires, en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit".

Dans son arrêt précité, le Conseil d'Etat a ainsi jugé que

"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;

(...)

.../...

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" ⁽¹⁾.

Eu égard à l'article 114 de la Constitution et à l'enseignement de cette jurisprudence, les conditions générales d'octroi des ordres militaires et civils relèvent de la compétence du législateur, le Roi ne pouvant agir qu'en fonction du prescrit de la loi. Même si le Roi dispose en cette matière d'un large pouvoir d'appréciation, Il ne peut cependant l'exercer que dans le respect des principes généraux d'octroi de ces distinctions honorifiques tels qu'ils doivent être établis par le législateur.

En conséquence, l'arrêté royal en projet en tant qu'il approuve ces conditions d'octroi, n'est pas compatible avec l'article 114 de la Constitution qui réserve au législateur le soin de fixer celles-ci.

⁽¹⁾ Voir également en ce sens l'arrêt n° 25.226 du Conseil d'Etat du 10 avril 1985 (Pas., 1988, IV, 30).

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigingen van een verordening noodzakelijk is.

Algemene opmerking

Het ontworpen besluit strekt tot de goedkeuring van enerzijds de algemene beginselen inzake het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden en anderzijds het "reglement" van 19 juli 1996, zoals het is gewijzigd op 30 april 1999, dat betrekking heeft op het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de openbare besturen en daarmee gelijkgestelde instellingen.

Zoals in het verslag aan de Koning wordt vermeld, is dit ontwerp tot stand gekomen als gevolg van arrest nr. 101.156 van 23 november 2001 van de Raad van State, dat het voormelde "reglement" van 19 juli 1996 heeft vernietigd op de grond dat de Ministerraad niet bevoegd is om een zodanig "reglement" goed te keuren, inzonderheid in het licht van artikel 114 van de Grondwet.

Deze bepaling luidt als volgt :

"De Koning verleent de militaire orden, met inachtneming van wat de wet daaromtrent voorschrijft."

In zijn voormelde arrest heeft de Raad van State het volgende gewezen :

"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;

(...)

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" ⁽¹⁾.

Gelet op artikel 114 van de Grondwet en op de lering van deze rechtspraak, ressorteren de algemene voorwaarden inzake het verlenen van de militaire en burgerlijke orden onder de bevoegdheid van de wetgever, terwijl de Koning alleen mag optreden overeenkomstig het bepaalde in de wet. Hoewel de Koning ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, kan Hij deze evenwel alleen uitoefenen met inachtneming van de algemene beginselen inzake de toekenning van die eervolle onderscheidingen zoals zij door de wetgever moeten worden vastgesteld.

In zoverre het ontworpen koninklijk besluit die toekenningsvoorwaarden goedkeurt, is het bijgevolg niet bestaanbaar met artikel 114 van de Grondwet, dat het vaststellen van die voorwaarden uitsluitend in handen van de wetgever legt.

⁽¹⁾ Zie in die zin eveneens arrest nr. 25.226 van de Raad van State van 10 april 1985.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DEHOUSSE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS