KV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 38.427/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 13 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux", a donné le 8 juin 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. Conformément à l'article 114 de la Constitution coordonnée, "Le Roi confère les ordres militaires, en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit"; selon son article 186, "Les militaires ne peuvent être privés de leurs (...) honneurs (...) que de la manière déterminée par la loi."

Bien que l'article 114 précité vise seulement les ordres militaires, il est admis que le législateur, qui a la plénitude de compétence, peut également créer des ordres civils :

> "On peut donc estimer que par le vote de la loi du 11 juillet 1832 (1), le législateur a admis l'existence de décorations civiles au même titre que les décorations militaires.
>
> Le régime qui doit leur être appliqué est le même que celui que les articles 76 et 124 de la Constitution (2) ont prévu pour les ordres militaires, c'est-à-dire que le Roi ne peut les conférer ou les retirer que de la manière définie par la loi.
>
> Tant qu'il s'agit de distinctions honorifiques créées par la loi, leur retrait ne posera donc aucune difficulté. Ces ordres peuvent être retirés dans les cas prévus par la loi et de la manière déterminée par celle-ci.
>
> Dans les cas où la loi n'a pas prévu la possibilité du retrait de la distinction qu'elle a créée, l'autorité administrative ne peut décider que celui qui l'a obtenue cessera d'en être titulaire.
>
> En ce sens, l'arrêt du Conseil d'État Reynders, n° 4034, du 31 janvier 1955, prenant en considération l'article 124 de la Constitution, considère que «si le législateur n'a pas prévu le retrait de la distinction honorifique instituée par la loi, il n'appartient pas au Roi de compléter d'autorité la loi sur ce point; que l'arrêté-loi

---

(1) "qui crée un ordre civil et militaire".

(2) Respectivement, les articles 114 et 186 de la Constitution coordonnée.

du 25 octobre 1915 instituant la croix de guerre n'habilite pas le Roi à décider que celui qui a obtenu cette distinction cessera d'en être titulaire.»" (3)

L'arrêt Nachtergaele, n° 101.156, du 23 novembre 2001 considère donc "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; (...) 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".

L'avis 35.271/4, donné le 7 mai 2003 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", rappelle la teneur de cet arrêt et en conclut :

"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."

L'article 3 de l'avant-projet dispose comme suit :

"Le Roi détermine les règles et la procédure pour l'octroi de distinctions honorifiques.

Il détermine également la procédure pour toute proposition d'octroi dérogeant aux principes généraux visés dans la présente loi."

Cet article est commenté de la sorte dans l'exposé des motifs :

"Cet article précise les pouvoirs du Roi.

---

(3) Hubert VLIEBERGH, "Du retrait des distinctions honorifiques", R.J.D.A., 1967, pp. 81 à 84.

Le Roi détermine les règles et la procédure pour l'octroi de distinctions honorifiques.

Comme le souligne le Conseil d'État, le Roi dispose dans cette matière d'un large pouvoir d'appréciation dans le respect des principes généraux fixés par le législateur.

La prérogative du Roi d'octroyer des distinctions honorifiques en fonction de mérites exceptionnels, en dérogation à ces mêmes principes, suivant la procédure qu'Il détermine, doit cependant être maintenue."

Le "large pouvoir d'appréciation" dont dispose le Roi, auquel fait allusion l'avis 35.271/4 précité, doit s'entendre comme celui que Lui attribue l'article 114 de la Constitution de conférer, par des actes individuels ou collectifs, les distinctions honorifiques; ce pouvoir d'appréciation des mérites individuels et de l'opportunité de les distinguer en les décernant Lui est en effet réservé par cette disposition. En effet, ce pouvoir ne peut, comme le précise également l'avis 35.271/4, s'"exercer que dans le respect des principes généraux d'octroi de ces distinctions honorifiques (qui) doivent être établis par le législateur"; l'avis ajoute que "l'article 114 de la Constitution (...) réserve au législateur le soin" d'en déterminer les conditions d'octroi. L'arrêt n° 101.156 précité se fonde sur les mêmes principes : "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; (...) la matière réglée par l'acte attaqué ressortit à la compétence du législateur et (...) les délégations éventuelles de pouvoir dont le Roi pourrait le cas échéant se prévaloir sont d'interprétation restrictive".

En d'autres termes, si les décisions d'octroi relèvent du seul pouvoir d'appréciation du Roi, la détermination des règles conformément auxquelles les ordres sont ainsi conférés est, quant à elle, réservée à la loi, laquelle ne peut dès lors abandonner au pouvoir réglementaire du Roi que des dispositions nécessaires à son exécution ou d'ordre secondaire, telle "la procédure pour l'octroi de distinctions honorifiques". Elle ne peut en revanche L'habiliter, comme le prévoit l'article 3 de l'avant-projet, à déterminer "les règles (...) pour l'octroi de distinctions honorifiques", et encore moins la procédure "pour toute proposition d'octroi dérogeant aux principes généraux visés dans la présente loi", l'obligation d'"observ(er), à cet égard, ce que la loi prescrit" étant, au contraire, imposée par la Constitution. Ces éventuelles facultés de dérogation aux règles légales devraient donc à tout le moins être elles-mêmes spécialement prévues, organisées et encadrées par la loi.

L'article 3 de l'avant-projet doit par conséquent se limiter à autoriser le Roi à déterminer la procédure d'octroi des distinctions honorifiques. Quant aux autres règles à observer pour leur attribution, le Roi ne peut être habilité à les aménager lui-même et elles doivent donc être intégrées dans le texte légal, qu'il y aura dès lors lieu de revoir à cet effet.

2. L'article 4 de l'avant-projet prévoit que :

"Nul ne peut émarger à plus d'un règlement à la fois".

Il est renvoyé à l'observation n° 1 relative à l'article 3. Cependant, le mot "règlement" est ici utilisé improprement puisqu'il appartient au Roi de mettre en oeuvre les habilitations que Lui donne le législateur par voie d'arrêtés royaux.

3. Au même article 4, à l'alinéa 2, il y a lieu d'omettre les mots "en principe". À défaut, la portée exacte de la disposition serait incertaine.

4. L'article 7, § 2, 1er tiret, de l'avant-projet de loi prévoit que, dans certaines circonstances particulières, un octroi égal ou supérieur au grade de commandeur devra faire l'objet d'un "accord préalable du Conseil des Ministres".

Cette expression est incorrecte. En effet, la décision d'octroi doit être prise sous la forme d'un arrêté royal. Rien ne s'oppose à ce que, en cette matière, comme dans d'autres, la loi impose que l'arrêté royal soit précédé d'une délibération en Conseil des ministres.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

La même observation vaut pour l'article 9, alinéa 3, dans lequel l'expression "après accord du Conseil des Ministres" doit être remplacée, selon l'usage, par les mots "par arrêté délibéré en Conseil des ministres".

5. À l'article 11, alinéa 1er, la notion de "service public responsable" devrait être précisée à tout le moins dans l'exposé des motifs.

6. L'article 14, § 1er, prévoit que :

"Le Conseil des Ministres détermine le contingent attribué à chaque Service public fédéral et à chaque Ministère pour les grades d'Officier et de Chevalier."

La disposition doit charger le Roi, le cas échéant par arrêté délibéré en Conseil des ministres, de déterminer les contingents de certains grades.

La même observation vaut pour le paragraphe 2 du même article.

7. Il y a lieu d'omettre de l'avant-projet les dispositions qui sont dépourvues de contenu normatif mais qui s'apparentent à des recommandations ou qui sont dépourvues de sanction. Il s'agit notamment des articles 16 et 17, § 1er.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.427/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 13 mei 2005 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden", heeft op 8 juni 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Overeenkomstig artikel 114 van de gecoördineerde Grondwet "(verleent) de Koning de militaire orden, met inachtneming van wat de wet daaromtrent voorschrijft"; volgens artikel 186 ervan "(kunnen) militairen niet van hun (...), ererechten (...) worden ontzet dan op de wijze bij de wet bepaald."

Hoewel het voormelde artikel 114 alleen op de militaire orden betrekking heeft, wordt aangenomen dat de wetgever, die volheid van bevoegdheid heeft, eveneens burgerlijke orden kan instellen :

> "On peut donc estimer que par le vote de la loi du 11 juillet 1832 [(1)], le législateur a admis l'existence de décorations civiles au même titre que les décorations militaires.
>
> Le régime qui doit leur être appliqué est le même que celui que les articles 76 et 124 de la Constitution [(2)] ont prévu pour les ordres militaires, c'est-à-dire que le Roi ne peut les conférer ou les retirer que de la manière définie par la loi.
>
> Tant qu'il s'agit de distinctions honorifiques créées par la loi, leur retrait ne posera donc aucune difficulté. Ces ordres peuvent être retirés dans les cas prévus par la loi et de la manière déterminée par celle-ci.
>
> Dans les cas où la loi n'a pas prévu la possibilité du retrait de la distinction qu'elle a créée, l'autorité administrative ne peut décider que celui qui l'a obtenue cessera d'en être titulaire.

---

(1) "die een burgerlijke en een militaire orde instelt".

(2) Respectievelijk de artikelen 114 en 186 van de gecoördineerde Grondwet.

> En ce sens, l'arrêt du Conseil d'État Reynders, n° 4034, du 31 janvier 1955, prenant en considération l'article 124 de la Constitution, considère que «si le législateur n'a pas prévu le retrait de la distinction honorifique instituée par la loi, il n'appartient pas au Roi de compléter d'autorité la loi sur ce point; que l'arrêté-loi du 25 octobre 1915 instituant la croix de guerre n'habilite pas le Roi à décider que celui qui a obtenu cette distinction cessera d'en être titulaire.»" (3)

In arrest Nachtergaele nr. 101.156 van 23 november 2001 wordt dus gesteld 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; (...) 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".

In advies 35.271/4, gegeven op 7 mei 2003 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", wordt herinnerd aan de strekking van dit arrest en wordt daaruit het volgende geconcludeerd :

> "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."

---

(3) Hubert VLIEBERGH, "Du retrait des distinctions honorifiques", RJDA, 1967, blz. 81 tot 84.

Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt het volgende :

"De Koning bepaalt de regels en de procedure tot toekenning van eervolle onderscheidingen.

Hij bepaalt eveneens de procedure voor elk voorstel tot toekenning dat afwijkt van de in deze wet bedoelde algemene principes."

De commentaar bij dit artikel in de memorie van toelichting luidt als volgt :

"Dit artikel preciseert de bevoegdheden van de Koning.

De Koning bepaalt de regels en de procedure voor de toekenning van eervolle onderscheidingen.

Zoals de Raad van State benadrukt beschikt de Koning ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid, mits inachtneming van de algemene beginselen die zijn vastgelegd door de wetgever.

Het voorrecht van de Koning om eervolle onderscheidingen toe te kennen op grond van uitzonderlijke verdiensten, in afwijking van dezelfde beginselen, volgens de procedure die Hij bepaalt, moet echter behouden blijven."

De "ruime beoordelingsbevoegdheid" waarover de Koning beschikt, waarnaar wordt verwezen in het voornoemde advies 35.271/4, dient te worden begrepen als de bevoegdheid die Hem wordt toegekend door artikel 114 van de Grondwet, om bij persoonsgerichte of collectieve akten de eervolle onderscheidingen te verlenen; deze bepaling kent alleen aan Hem de bevoegdheid toe om individuele verdiensten te beoordelen en om na te gaan of het opportuun is er een onderscheid tussen te maken bij het toekennen van eervolle onderscheidingen. Zoals immers eveneens in advies 35.271/4 wordt gesteld, kan Hij deze bevoegdheid alleen "uitoefenen met inachtneming van de algemene beginselen inzake de toekenning van die eervolle onderscheidingen (die) door de wetgever moeten worden vastgesteld"; in het advies wordt voorts gesteld dat volgens "artikel 114 van de Grondwet alleen de wetgever bevoegd is" om de voorwaarden voor de toekenning ervan te bepalen. Het genoemde arrest nr. 101.156 steunt op dezelfde principes : "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; (...) de aangelegenheid die in de bestreden handeling wordt geregeld, (behoort) tot de bevoegdheid van de wetgever en (...) eventuele bevoegdheidsdelegaties waarop de Koning zich in voorkomend geval zou kunnen laten voorstaan, (moeten) in enge zin worden geïnterpreteerd".

Met andere woorden, terwijl de beslissingen over de toekenning alleen tot de beoordelingsbevoegdheid van de Koning behoren, kan de bepaling van de regels volgens welke de orden aldus worden verleend alleen bij de wet worden geregeld, waarbij de regelgevende bevoegdheid van de Koning derhalve wordt beperkt tot maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan of bijkomstige maatregelen, zoals "de procedure tot toekenning van eervolle onderscheidingen". Bij de wet mag Hij daarentegen niet worden gemachtigd, zoals in artikel 3 van het voorontwerp, om "de regels (...) tot toekenning van eervolle onderscheidingen" te bepalen, en nog minder de procedure "voor elk voorstel tot toekenning dat afwijkt van de in deze wet bedoelde algemene principes", terwijl de verplichting tot "inachtneming van wat de wet daaromtrent voorschrijft" daarentegen wordt opgelegd door de Grondwet. Deze eventuele mogelijkheden tot afwijking van de wettelijke bepalingen zouden dus op zijn minst zelf bij wet bepaald, geregeld en omlijnd moeten worden.

Artikel 3 van het voorontwerp dient bijgevolg beperkt te worden tot het machtigen van de Koning om de procedure tot toekenning van eervolle onderscheidingen te bepalen. Wat betreft de andere in acht te nemen regels voor de toekenning ervan, mag de Koning niet worden gemachtigd om ze zelf op te stellen en dienen deze bepalingen dus te worden opgenomen in de wettekst zelf, die derhalve daartoe dient te worden herzien.

2. Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt het volgende :

"Niemand mag aan meer dan één reglement tegelijk onderworpen zijn".

Er wordt verwezen naar opmerking nr. 1 betreffende artikel 3. Het woord "reglement" wordt hier evenwel oneigenlijk gebruikt, aangezien het aan de Koning toekomt om de Hem door de wetgever toegekende machtigingen uit te oefenen door middel van koninklijke besluiten.

3. In het tweede lid van hetzelfde artikel 4 dienen de woorden "in principe" te vervallen. Zo niet zou de precieze strekking van de bepaling onduidelijk zijn.

4. Artikel 7, § 2, 1e streepje, van het voorontwerp van wet bepaalt dat in uitzonderlijke omstandigheden voor de toekenning van een graad gelijk aan of hoger dan de graad van Commandeur het "voorafgaand akkoord van de Ministerraad" vereist is.

Deze uitdrukking is onjuist. De toekenningsbeslissing dient immers in de vorm van een koninklijk besluit te worden genomen. Niets belet dat in deze aangelegenheid, zoals in andere, de wet de verplichting oplegt het koninklijk besluit te laten vaststellen na overleg in de Ministerraad.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 9, derde lid, waarin de uitdrukking "na instemming van de Ministerraad", zoals gebruikelijk is, dient te worden vervangen door de woorden "bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad".

5. Wat betreft artikel 11, eerste lid, zou het begrip "bevoegde overheidsdienst" op zijn minst in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

6. Artikel 14, § 1, bepaalt het volgende :

"Wat de graden van Officier en Ridder betreft, legt de Ministerraad het contingent vast voor elke Federale Overheidsdienst en elk Ministerie."

Bij deze bepaling dient de Koning te worden gemachtigd, in voorkomend geval bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, om de contingenten voor bepaalde graden vast te stellen.

Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 2 van hetzelfde artikel.

7. Uit het voorontwerp dienen de bepalingen te worden geweerd die geen normatieve inhoud hebben, maar die veel weg hebben van aanbevelingen of die geen sanctie bevatten. Het gaat meer bepaald om de artikelen 16 en 17, § 1.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	P.	VANDERNOOT,	
Mevrouw	C.	GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS