RF

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 40.702/4

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 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles et la procédure d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux", a donné le 4 juillet 2006 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. S'il appartient certes à l'autorité fédérale de régler la manière dont se font les demandes de règlements [(1)], et les propositions d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, il ne lui appartient pas, s'agissant des Régions et des Communautés, de préciser que ces demandes et propositions sont faites par "le membre du Gouvernement compétent" et contresignées par le "Ministre-président", et de s'immiscer ainsi dans le fonctionnement des institutions communautaires et régionales.

En effet, en vertu de l'article 68 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

"[...] chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement.

Le Gouvernement détermine le statut de ses membres."

En vertu de l'article 69 de la même loi spéciale :

"Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toute affaire de sa compétence."

La même observation vaut pour les collèges des Commissions communautaires (articles 74 et 75 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

---

(1) En ce qui concerne les demandes d'assimilation, voir les observations sous l'article 5.

Le projet sera adapté en conséquence.

2. Il y a distorsion entre l'alinéa 1er et l'alinéa 2 de l'article 10 en ce que l'alinéa 2 ne fait pas mention du contreseing. Il s'agit, selon le fonctionnaire délégué, d'une erreur qui doit être rectifiée.

Observations particulières

Préambule

1. Il n'est pas nécessaire de viser les lois et décrets qui créent les différents Ordres nationaux. En effet, c'est dans la loi du 1er mai 2006 relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordre nationaux, que le Roi tire le pouvoir d'adopter l'arrêté examiné (2).

Les alinéas 2 à 4 seront, dès lors, omis.

2. À l'alinéa 5, il y a lieu d'ajouter "notamment l'article 3".

3. La mention de la délibération en Conseil des ministres est omise lorsque le projet a été discuté en Conseil, mais sans que la loi l'impose.

Le proposant sera adapté en conséquence.

(2) Si les lois et décret précités avaient constitué un fondement légal suffisant, l'adoption de la loi du 1er mai 2006 précitée n'aurait pas été nécessaire.

Dispositif

Article 1er

Au 3°, il y a lieu de définir le "Membre du Gouvernement compétent" non seulement comme le membre du Gouvernement proposant l'octroi d'une distinction honorifique pour les personnes dont les activités relèvent de sa compétence mais également comme le membre du Gouvernement demandant un règlement pour les personnes dont les activités relèvent de sa compétence.

Article 2

La règle selon laquelle c'est le Roi qui octroie les distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux est déjà contenue à l'article 114 de la Constitution.

Quant à la règle selon laquelle les distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux sont octroyées sur la proposition du membre du Gouvernement compétent, elle est prévue à l'article 6.

L'article 2 doit, dès lors, être omis.

Article 3

Comme mentionné dans l'observation faite sous l'article 2, c'est le Roi qui, en vertu de l'article 114 de la Constitution, confère les distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux. La Constitution ne fait aucune différence selon que la distinction est octroyée aux "Belges en Belgique", aux "Belges à l'étranger", aux "étrangers à l'étranger" ou aux "étrangers en Belgique".

En donnant au Ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions la compétence pour l'octroi des distinctions honorifiques aux "Belges à l'étranger", aux "étrangers à l'étranger" et aux "étrangers en Belgique", l'article 3 méconnaît l'article 114 de la Constitution.

Probablement l'intention de l'auteur du projet a-t-elle été de prévoir que le Ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions est seul compétent pour proposer une distinction honorifique dans les Ordres nationaux aux personnes mentionnées à l'article 3.

Encore faudrait-il éviter que le droit reconnu au Ministre des Affaires étrangères de faire des propositions pour ces catégories de personnes exclue le pouvoir reconnu aux Communautés et aux Régions de proposer elles aussi des personnes relevant de ces mêmes catégories en raison des activités qu'elles ont exercées dans des domaines ressortissant à la compétence des autorités communautaires et régionales. Ce droit reconnu au Ministre des Affaires étrangères ne peut s'exercer que pour la reconnaissance des mérites liés à des activités exercées dans des matières fédérales.

L'article 3 doit être omis et la disposition qu'il énonce, revue à la lumière des observations qui précèdent, trouverait mieux sa place à l'article 6.

Article 4

1. Si l'article 3 de la loi du 1er mai 2006 relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux habilite le Roi à déterminer "les règles et la procédure pour l'octroi des distinctions honorifiques", elle ne l'habilite pas à déterminer la procédure pour l'approbation d'un règlement.

L'on peut cependant considérer que le pouvoir réglementaire d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution lui donne un fondement suffisant pour adopter l'article 4 du projet.

L'article 108 de la Constitution sera dès lors mentionné dans un alinéa 1er nouveau du préambule.

2. Au paragraphe 3, les mots "par Nous" sont inutiles dès lors que la règle selon laquelle le Roi approuve les règlements est déjà contenue dans l'article 3 de la loi du 1er avril 2006 précitée; ils doivent être supprimés.

Article 5

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas la nécessité de distinguer les notions de "règlements" et d'"assimilation", cette dernière notion n'étant en outre pas consacrée par la loi précitée du 1er mai 2006. Toutes les règles relatives à l'octroi des distinctions honorifiques doivent figurer dans des règlements, ce qui n'interdit pas, si nécessaire, que ces règlements établissent des équivalences.

L'article 5 sera omis et l'article 4, réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 7

Dès lors qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre un ministre et son administration, l'on écrira, sous réserve de l'observation faite en ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale, au paragraphe 1er "Avant de proposer l'octroi d'une distinction, le Membre du Gouvernement compétent doit [...]" et, au paragraphe 2, "[...] le membre du Gouvernement compétent peut demander [...]".

La même observation vaut pour les articles 9, alinéa 2, et 14.

Article 8

À l'alinéa 2, 3e tiret, 3e sous-tiret, il y a lieu d'écrire :

"- s'il s'agit d'une femme mariée, son nom doit précéder celui de son mari : Mme ..., épouse ...;".

Article 15

Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de préciser dans le texte la périodicité de la transmission du support informatique qui contient l'aperçu de toutes les distinctions octroyées.

Article 16

C'est avant, et non après la signature par le Roi de l'arrêté royal que la conformité de l'octroi à la loi, aux règlements et tableau d'octroi doit être vérifiée.

Cette disposition sera adaptée en conséquence et intégrée dans le chapitre 3.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.702/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 13 juni 2006 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de regels en de procedure tot toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden", heeft op 4 juli 2006 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.

Algemene opmerkingen

1. Het komt weliswaar aan de federale overheid toe te regelen op welke wijze de reglementsaanvragen [(1)] worden ingediend en de voorstellen tot toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden worden gedaan**,** maar het komt haar niet toe, waar het om de gewesten en de gemeenschappen gaat, te bepalen dat deze aanvragen en voorstellen worden gedaan door "het bevoegde Regeringslid" en worden medeondertekend door de "Minister-President", en zich aldus te mengen in de werking van de gemeenschaps- en gewestinstellingen.

Krachtens artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen immers :

"[...] regelt elke Regering haar werkwijze.

De Regering bepaalt het statuut van haar leden."

Overeenkomstig artikel 69 van dezelfde bijzondere wet :

"Onverminderd de door haar toegestane delegaties, beraadslaagt elke Regering collegiaal, volgens de in Ministerraad toegepaste procedure van de consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren."

---

(1) Wat de aanvragen tot gelijkstelling betreft, zie de opmerkingen bij artikel 5.

Dezelfde opmerking geldt voor de colleges van de Gemeenschaps-commissies (artikelen 74 en 75 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen).

Het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. Er is een discrepantie tussen het eerste en tweede lid van artikel 10 doordat het tweede lid geen melding maakt van de medeondertekening. Volgens de gemachtigde ambtenaar gaat het om een vergissing die moet worden rechtgezet.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Er hoeft niet te worden verwezen naar de wetten en decreten tot oprichting van de verschillende Nationale Orden. De Koning ontleent immers aan de wet van 1 mei 2006 betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden de bevoegdheid om het onderzochte besluit uit te vaardigen [(2)].

Het tweede tot vierde lid moeten bijgevolg vervallen.

2. In het vijfde lid moet worden toegevoegd "inzonderheid op artikel 3".

3. De vermelding van de beraadslaging in de Ministerraad wordt achterwege gelaten wanneer het ontwerp in de Ministerraad is besproken, maar zonder dat de wet daartoe verplicht.

Het voordrachtformulier moet dienovereenkomstig worden aangepast.

---

(2) Indien de voormelde wetten en decreten voldoende rechtsgrond hadden opgeleverd, zou het niet noodzakelijk zijn geweest de genoemde wet van 1 mei 2006 uit te vaardigen.

Dispositief

Artikel 1

In onderdeel 3° moet het "bevoegde Regeringslid" niet alleen worden gedefinieerd als het Regeringslid dat de toekenning van een eervolle onderscheiding voorstelt voor personen die activiteiten uitoefenen welke tot diens bevoegdheid behoren, maar ook als het Regeringslid dat een reglement aanvraagt voor personen die activiteiten uitoefenen die tot diens bevoegdheid behoren.

Artikel 2

De regel volgens welke de Koning de eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden toekent, is reeds vervat in artikel 114 van de Grondwet.

Anderzijds is de regel volgens welke de eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden worden toegekend op voorstel van het bevoegde Regeringslid, reeds bepaald in artikel 6.

Artikel 2 dient bijgevolg te vervallen.

Artikel 3

Zoals vermeld in de opmerking bij artikel 2, is het de Koning die krachtens artikel 114 van de Grondwet de eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden verleent. In de Grondwet wordt geen enkel verschil gemaakt naargelang de onderscheiding wordt verleend aan "Belgen in België", "Belgen in het buitenland", "vreemdelingen in het buitenland", of "vreemdelingen in België".

Artikel 3 is in strijd met artikel 114 van de Grondwet doordat het de Minister bevoegd voor Buitenlandse Zaken machtigt eervolle onderscheidingen aan "Belgen in het buitenland", "vreemdelingen in het buitenland", of "vreemdelingen in België" toe te kennen.

.../...

De steller van het ontwerp heeft waarschijnlijk de bedoeling gehad te bepalen dat alleen de Minister bevoegd voor Buitenlandse Zaken gemachtigd is om een eervolle onderscheiding in de Nationale Orden voor de personen vermeld in artikel 3 voor te stellen.

Men moet evenwel voorkomen dat het aan de Minister van Buitenlandse Zaken toegekende recht om voor deze categorieën van personen voorstellen te doen de aan de gewesten en gemeenschappen toegekende bevoegdheid uitsluit om ook voor personen die tot diezelfde categorieën behoren voorstellen te doen wegens de activiteiten die ze hebben uitgeoefend in aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschaps- en gewestoverheden. Dit aan de Minister van Buitenlandse Zaken toegekende recht kan alleen worden uitgeoefend voor de erkenning van de verdiensten die verbonden zijn aan activiteiten die in federale aangelegenheden worden uitgeoefend.

Artikel 3 dient te vervallen en de bepaling die erin vervat is, herzien in het licht van de vorenstaande opmerkingen, hoort beter thuis in artikel 6.

Artikel 4

1. Artikel 3 van de wet van 1 mei 2006 betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden machtigt de Koning weliswaar om "de regels en de procedure voor de toekenning van eervolle onderscheidingen" te bepalen, maar niet om de procedure voor de goedkeuring van een reglement te bepalen.

Er kan echter worden gesteld dat de verordenende uitvoeringsbevoegdheid die de Koning aan artikel 108 van de Grondwet ontleent, hem voldoende rechtsgrond oplevert om artikel 4 van het ontwerp uit te vaardigen.

Artikel 108 van de Grondwet moet derhalve in een nieuw eerste lid van de aanhef worden vermeld.

2. De woorden "door Ons" in paragraaf 3 behoren als overbodig te vervallen daar de regel volgens welke de Koning de reglementen goedkeurt, reeds is vervat in artikel 3 van de voornoemde wet van 1 april 2006.

Artikel 5

Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk wat de noodzaak is van het onderscheid tussen de begrippen "reglementen" en "gelijkstelling", welk laatste begrip bovendien ook niet is vastgesteld in de voormelde wet van 1 mei 2006. Alle regels betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen moeten in reglementen worden opgenomen, wat er niet aan in de weg staat dat, indien de noodzaak daartoe bestaat, in die reglementen gelijkstellingen worden vastgesteld.

Artikel 5 moet vervallen en artikel 4 moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 7

Doordat er geen grond is om een onderscheid te maken tussen een minister en zijn bestuur, verdient het aanbeveling om, onder voorbehoud van de opmerking die is gemaakt wat de bevoegdheid van de federale overheid betreft, in paragraaf 1 het volgende te schrijven : "Alvorens de toekenning van een onderscheiding voor te stellen, moet het bevoegde Regeringslid [...]" en, in paragraaf 2, "[...] kan het bevoegde Regeringslid vragen [...]".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 9, tweede lid, en 14.

Artikel 8

In het tweede lid, 3e streepje, 3e sub-streepje, moet worden geschreven :

"- indien de kandidaat een gehuwde vrouw is, moet haar naam voorafgaan aan die van haar echtgenoot : Mevr. ..., echtgenote van ...;".

Artikel 15

Omwille van de rechtszekerheid dient in de tekst te worden aangegeven volgens welke periodiciteit het communicatiemiddel dat een overzicht van de toegekende onderscheidingen bevat, wordt bezorgd.

Artikel 16

Het is vóór de ondertekening van het koninklijk besluit door de Koning, en niet erna, dat wordt nagegaan of het voorstel in overeenstemming is met de wet, de reglementen en de toekenningstabellen.

Deze bepaling moet dienovereenkomstig worden aangepast en in hoofdstuk 3 worden opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT R. ANDERSEN