

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.366/4
DU 28 AVRIL 2008

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 2 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant approbation du règlement relatif à l'octroi de distinctions honorifiques contingentées dans les Ordres nationaux, ainsi qu'aux critères d'âge et de délais entre les octrois", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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

1.1. En vertu de l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} mai 2006 relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux :

"Le contingent est une limitation du nombre d'octrois de distinctions honorifiques, qui s'applique à :

- toute proposition dérogeant aux principes visés dans la loi, aux règlements et tableaux d'octroi;
- toute proposition en l'absence de règlement ou pour le secteur privé."

Il est contradictoire de prévoir un "règlement" relatif à l'octroi des distinctions honorifiques contingentées, puisque celles-ci n'ont, par définition, pas de règlement ou en ont déjà un mais s'en écartent. D'ailleurs, le projet ne constitue pas un véritable règlement au sens de l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} mai 2006 précitée puisqu'il ne prévoit pas les intervalles réguliers, déterminés en fonction de l'âge ou de la carrière, auxquels les distinctions dans les Ordres nationaux sont octroyées. Il s'agit d'un arrêté qui, pris en application de l'article 3 de la loi du 1^{er} mai 2006 précitée, fixe les conditions minimales d'octroi des distinctions honorifiques "contingentées", à savoir celles qui sont octroyées dans le cadre du contingent approuvé par le Conseil des ministres.

Comme en ont convenu les services de la Chancellerie du Premier Ministre, le texte en projet doit fixer uniquement les conditions minimales à respecter pour l'octroi des distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux en cas d'absence de règlements approuvés par le Roi.

.../...

Dès lors, trois situations pourront se présenter :

- 1/ l'octroi d'une distinction honorifique dans le cadre d'un règlement approuvé;
- 2/ l'octroi d'une distinction honorifique en l'absence de règlement approuvé mais conformément aux conditions minimales prévues par le projet présentement examiné;
- 3/ l'octroi d'une distinction honorifique en dérogation soit au règlement applicable soit aux conditions minimales prévues par le présent projet.

Il est dès lors suggéré de rédiger l'intitulé de l'arrêté en projet comme suit :

"Projet d'arrêté royal déterminant, en l'absence de règlement, les conditions minimales d'octroi des distinctions honorifiques contingentées annuellement".

De même, les dispositions normatives en projet ne doivent pas être présentées sous la forme d'un règlement annexé à l'arrêté royal. Elles doivent, au contraire, figurer dans le dispositif même de l'arrêté, chacun des points du projet de règlement devant être présenté sous la forme d'un article autonome.

1.2. Lorsqu'une personne est susceptible de relever de plusieurs règlements, seul le règlement relatif à l'occupation principale est appliqué (article 4, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 1^{er} mai 2006 précitée).

Si une personne est susceptible de relever d'un règlement pour une activité secondaire alors qu'elle ne relève pas d'un règlement pour son activité principale, rien ne s'oppose à ce qu'elle émerge au règlement applicable à son activité secondaire.

C'est pour permettre la vérification de ces deux règles qu'a été prévu le point 3 du projet de règlement annexé au projet d'arrêté présentement examiné.

Dans cette mesure, il convient plutôt de prévoir une disposition modifiant l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 octobre 2006 fixant les règles et la procédure d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux afin d'y intégrer la règle prévue au point 3, i., du projet de règlement.

Dans ce cas, il convient de maintenir la référence faite dans le préambule à l'arrêté royal du 13 octobre 2006, mais en visant son article 5, et non pas son article 2.

À défaut, il n'y aurait pas lieu de viser ledit arrêté au préambule, puisqu'il ne serait ni expressément modifié, ni abrogé par les dispositions du projet présentement examiné.

1.3. Le point 3, ii., du projet de règlement et le dernier alinéa de celui-ci constituent soit des instructions à usage interne, soit une redite de ce que prévoit déjà la loi du 1^{er} mai 2006. Elles n'ont par conséquent pas leur place dans un arrêté de nature réglementaire. Elles peuvent, le cas échéant, être adressées aux administrations concernées par voie de circulaire.

2. À l'alinéa 5 du préambule, il convient de mentionner, plus exactement, l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

3. En conséquence, le projet d'arrêté doit être revu à la lumière des observations qui précèdent.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.366/4
VAN 28 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 2 april 2008 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 goedkeuring van het reglement betreffende het verlenen van gecontingenteerde eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden en de criteria inzake leeftijd en termijnen tussen de onderscheidingen", heeft 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

1.1. Artikel 13, § 1, van de wet van 1 mei 2006 betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden luidt als volgt:

"Het contingent is een beperking van het aantal toekenningen van eervolle onderscheidingen die van toepassing is:

- op elk voorstel dat afwijkt van de in de wet bedoelde principes, reglementen en toekenningstabellen;
- op elk voorstel bij ontstentenis van een reglement of voor de privé-sector".

Het is contradictorisch te voorzien in een "reglement" betreffende het verlenen van gecontingenteerde eervolle onderscheidingen, aangezien er per definitie daarvoor geen reglement bestaat of er daarvoor wel reeds een reglement bestaat maar daarvan afgeweken wordt. Overigens vormt het ontwerp geen echt reglement in de zin van artikel 5, § 1, van de voornoemde wet van 1 mei 2006, aangezien het niet de regelmatige termijnen bepaalt, vastgesteld naar gelang van de leeftijd of de loopbaan, waarop de onderscheidingen in de Nationale Orden worden toegekend. Het is een besluit dat uitgevaardigd wordt met toepassing van artikel 3 van de voormelde wet van 1 mei 2006 en dat de minimale voorwaarden bepaalt voor de toekenning van "gecontingenteerde" eervolle onderscheidingen, namelijk die welke toegekend worden in het kader van het contingent dat door de Ministerraad wordt goedgekeurd.

.../...

Zoals de diensten van de Kanselarij van de Eerste Minister hebben toegegeven, dienen in de ontworpen tekst alleen de minimale voorwaarden te worden bepaald die vervuld moeten zijn met het oog op de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden bij ontstentenis van door de Koning goedgekeurde reglementen.

Bijgevolg kunnen zich drie situaties voordoen:

- 1/ toekenning van een eervolle onderscheiding in het raam van een goedgekeurd reglement;
- 2/ toekenning van een eervolle onderscheiding bij ontstentenis van een goedgekeurd reglement maar overeenkomstig de minimale voorwaarden gesteld bij het voorliggende ontwerp;
- 3/ toekenning van een eervolle onderscheiding in afwijking van hetzij het toepasselijke reglement hetzij de minimale voorwaarden gesteld bij dit ontwerp.

Bijgevolg wordt voorgesteld om voor het ontworpen besluit het volgende opschrift te gebruiken:

"Ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling, bij ontstentenis van reglement, van de minimale voorwaarden voor de toekenning van jaarlijks gecontingenteerde eervolle onderscheidingen".

Evenzo dienen de ontworpen normatieve bepalingen niet voorgesteld te worden als een reglement dat als bijlage bij het koninklijk besluit wordt gevoegd. Ze moeten, daarentegen, voorkomen in het dispositief zelf van het besluit, waarbij elk punt van het ontwerp van reglement voorgesteld dient te worden als een op zichzelf staand artikel.

1.2. Wanneer een persoon onder verschillende reglementen kan ressorteren, wordt alleen het reglement betreffende zijn hoofdberoep toegepast (artikel 4, eerste en tweede lid, van de voormelde wet van 1 mei 2006).

Als een persoon voor een nevenactiviteit onder een reglement kan ressorteren terwijl hij voor zijn hoofdberoep niet onder een reglement ressorteert, staat niets eraan in de weg dat hij onderworpen wordt aan het reglement dat op zijn nevenactiviteit van toepassing is.

Om de controle van die beide regels mogelijk te maken, is voorzien in punt 3 van het ontwerp van reglement dat als bijlage bij het thans onderzochte ontwerpbesluit is gevoegd.

In dat opzicht is het raadzamer te voorzien in een bepaling tot wijziging van artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 oktober 2006 tot vaststelling van de regels en de procedure tot toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden teneinde daarin de regel op te nemen waarin punt 3, i, van het ontwerp van reglement voorziet.

In dat geval moet de verwijzing naar het koninklijk besluit van 13 oktober 2006 in de aanhef behouden blijven, maar moet verwezen worden naar artikel 5 ervan, in plaats van naar artikel 2 ervan.

Bij ontstentenis van een dergelijke wijziging zou er geen grond bestaan om in de aanhef naar het voornoemde besluit te verwijzen, aangezien het niet uitdrukkelijk gewijzigd, noch opgeheven zou worden bij de bepalingen van het thans onderzochte ontwerp.

1.3. Punt 3, ii, van het ontwerp van reglement en het laatste lid ervan vormen ofwel instructies voor intern gebruik ofwel een nutteloze herhaling van wat de wet van 1 mei 2006 reeds bepaalt. Ze zijn bijgevolg niet op hun plaats in een besluit van verordenende aard. Ze kunnen in voorkomend geval aan de betrokken besturen worden gericht door middel van een circulaire.

2. In de Franse tekst van het vijfde lid van de aanhef dient nauwkeuriger te worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

3. Bijgevolg dient het ontwerp van besluit te worden herzien in het licht van de opmerkingen die hiervoren zijn gemaakt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

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

Ph. HANSE