CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.560/2/V
du 20 août 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'portant approbation des assimilations relatives à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres du personnel et aux fonctions de management, d'encadrement et de direction des Institutions publiques de sécurité sociale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.560/2/V
van 20 augustus 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot goedkeuring van de gelijkstellingen betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan de personeelsleden en aan de management–, staf– en directiefuncties van de Openbare instellingen van sociale zekerheid'

Le 8 juillet 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit (*) jusqu'au 22 août 2014, sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation des assimilations relatives à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres du personnel et aux fonctions de management, d'encadrement et de direction des Institutions publiques de sécurité sociale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 20 août 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Alain LEFEBVRE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 août 2014.

(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 8 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2014 (*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot goedkeuring van de gelijkstellingen betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan de personeelsleden en aan de management–, staf– en directiefuncties van de Openbare instellingen van sociale zekerheid'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 20 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX, staatsraad, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Alain LEFEBVRE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 augustus 2014.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le principe de l'assimilation implique que seront applicables aux agents visés par le projet examiné :

1° les articles 2 à 18 du règlement 'relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques fédérales', approuvé par l'arrêté royal du 27 janvier 2008 'portant approbation de différents règlements et assimilation relatifs à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques fédérales' ;

2° les dispositions du règlement 'relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctions de management et d'encadrement dans les administrations publiques fédérales' approuvé par l'arrêté royal du 27 janvier 2008.

Il n'y a donc pas lieu de reproduire ces articles et dispositions ni, *a fortiori*, de les modifier comme le font les articles 5, 13, seconde phrase, et 16, b, du projet d'annexe A [1]. Tout au plus, les annexes pourraient-elles préciser des éléments nécessaires à une bonne compréhension de l'assimilation, comme le fait l'article 16, a, de l'annexe A, qui dispose que les anciennetés de service et de niveau sont calculées suivant les principes du statut des membres du personnel des Institutions publiques de sécurité sociale. Ces précisions doivent alors figurer sous le « tableau d'octroi ».

Pour le surplus, conformément à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 13 octobre 2006 'fixant les règles et la procédure d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux', il est donc suffisant, comme le font les annexes en projet, de prévoir des

[1] Les annexes doivent être numérotées en chiffres arabes.

« tableaux d'octrois » mentionnant les assimilations de grades et les périodes d'octroi des distinctions honorifiques dans les différents Ordres nationaux [2].

2. L'avant-dernier alinéa mentionne l'avis du Collège des institutions publiques de sécurité sociale, donné le 15 mars 2013.

Cet avis n'était cependant pas obligatoire. Il y a lieu, dès lors, de le mentionner sous la forme d'un considérant après le visa des formalités obligatoires [3].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il n'y a pas lieu de mentionner dans les visas les arrêtés royaux des 3 avril 1997, 24 janvier 2002 et 30 novembre 2003 qui ne constituent pas le fondement légal du projet d'arrêté et qui ne sont pas modifiés par lui.

Ces arrêtés sont cependant utiles à la compréhension du projet et peuvent être mentionnés sous forme de considérants [4].

2. Il y a lieu de mentionner la date des demandes des membres du Gouvernement compétents.

3. Au dernier alinéa, il y a lieu de se référer à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

DISPOSITIF

Article 3

Il n'y a pas lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés royaux.

---

[2] Voir l'avis 48.436/4 donné le 14 juillet 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 mars 2012 'portant approbation des assimilations relatives à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres du personnel et aux titulaires de mandats du cadre supérieur et moyen des services de l'Autorité flamande'.

[3] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

[4] *Ibid.*, recommandation n° 40.

ANNEXES

Les annexes doivent êtres numérotées en chiffres arabes et non en A et B.

Les articles 1er et 2 seront également modifiés en conséquence.

ANNEXE B

Sous réserve de l'observation générale, le point 5 de l'annexe B appelle les observations suivantes.

1. Le point 5, alinéa 2, dispose, à propos des six ans de mandat mentionnés dans le tableau, que, « s'il s'agit de mandats différents, la distinction octroyée se réfère au dernier mandat exercé ».

Faut-il en déduire, par exemple, que celui qui exerce un mandat N-2 pendant six ans et, ensuite, un mandat N-1 pendant six ans se verra octroyer, au terme de ce second mandat, la distinction de Commandeur de l'Ordre de Léopold et que, inversement, celui qui exerce un mandat N-1 pendant six ans et ensuite, un mandat N-2 pendant six ans, se verra octroyer, au terme de ce second mandat, la distinction de Commandeur de l'Ordre de la Couronne [5] ?

L'intention est-elle également que celui qui a exercé un mandat N-2 pendant cinq ans et ensuite un mandat N-1 pendant un an se voit octroyer la distinction correspondant à ce dernier mandat ?

Le texte de l'annexe B doit être clarifié sur ce point et l'auteur du projet doit être en mesure de justifier le régime adopté au regard du principe d'égalité [6].

2. Au point 5, alinéa 2, a), *in fine*, il est suggéré d'écrire « … à condition d'avoir exercé le mandat en cause pendant au moins quatre ans » [7].

3. Le point 5, alinéa 2, b), dispose que

> « Toute personne, titulaire d'un mandat, qui se verrait octroyer une distinction honorifique inférieure à celle à laquelle elle pourrait prétendre conformément à son règlement initial (en fonction de son titre et de sa classe d'âge) peut demander que lui soit décernée cette décoration supérieure. […] ».

[5] Voir l'avis 54.192/4 donné le 21 octobre 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 avril 2014 'portant approbation du règlement relatif à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux titulaires de mandats du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale', observation n° 3 sur l'annexe.

[6] Voir l'avis 56.463/4 donné le 7 juillet 2014 sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation des assimilations relatives à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux au personnel scientifique et aux fonctions de management, d'encadrement et dirigeantes des établissements scientifiques fédéraux', observation n° 1 sur l'annexe.

[7] Voir l'avis 54.192/4 précité.

En vertu de l'article 4 de la loi du 1er mai 2006 'relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux', nul ne peut émarger à plus d'un règlement à la fois.

La disposition n'est admissible qu'à la condition de ne pas faire émarger les personnes concernées à plusieurs règlements simultanément [8].

[8] Voir les avis 54.192/4 et 56.463/4 précités.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 Minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 beginsel van de gelijkstelling houdt in dat de volgende artikelen en bepalingen van toepassing zullen zijn op de personeelsleden op wie het voorliggende voorstel betrekking heeft:

1° de artikelen 2 tot 18 van het reglement 'betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de federale openbare besturen', goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 27 januari 2008 'tot goedkeuring van verscheidene reglementen en gelijkstelling betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de federale openbare besturen';

2° de bepalingen van het reglement 'betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan management- en staffuncties in de federale openbare besturen', goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 27 januari 2008.

Die artikelen en bepalingen behoren dus niet te worden overgenomen, laat staan te worden gewijzigd, zoals geschiedt in de artikelen 5, 13, tweede zin, en 16, b, van de ontworpen bijlage A.[1] Hooguit kunnen in de bijlagen gegevens worden gepreciseerd die noodzakelijk zijn voor een goed begrip van de gelijkstelling, zoals bijvoorbeeld geschiedt in artikel 16, a, van bijlage A, dat bepaalt dat de dienst- en de niveauanciënniteit worden berekend volgens de principes van het statuut van de personeelsleden van de Openbare instellingen voor sociale zekerheid. Die preciseringen dienen dan te worden opgenomen in de 'toekenningstabel'.

[1] De bijlagen dienen te worden genummerd met Arabische cijfers.

Voorts is het overeenkomstig artikel 2, § 1, 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' bijgevolg voldoende om, zoals in de ontworpen bijlagen het geval is, te voorzien in "toekenningstabellen" die de gelijkstellingen van de graden vermelden, alsook de periodes van toekenning van de eervolle onderscheidingen in de verschillende Nationale Orden.[2]

2. In het voorlaatste lid van de aanhef wordt gewag gemaakt van het advies van het College van de openbare instellingen van sociale zekerheid, gegeven op 15 maart 2013.

Dat advies was evenwel niet vereist. Het dient bijgevolg opgenomen te worden in de vorm van een overweging na het lid waarin de verplichte vormvereisten worden vermeld.[3]

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De koninklijke besluiten van 3 april 1997, 24 januari 2002 en 30 november 2003 bieden geen rechtsgrond voor het ontwerpbesluit en worden er niet door gewijzigd. Derhalve dienen ze niet te worden opgenomen in de aanhefverwijzingen.

Die besluiten zijn echter wel nuttig voor het goed begrip van het ontwerp en kunnen worden vermeld in de vorm van overwegingen.[4]

2. De datum van de aanvragen van de bevoegde regeringsleden moet worden vermeld.

3. In het laatste lid dient te worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Er is geen reden om van de gebruikelijke regel voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten af te wijken.

---

[2] Zie advies 48.436/4, op 14 juli 2010 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 12 maart 2012 'tot goedkeuring van de gelijkstellingen betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan de personeelsleden en aan mandaathouders van het top- en middenkader bij de diensten van de Vlaamse overheid'.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad "Wetgevingstechniek", aanbeveling 35.

[4] *Ibid*., aanbeveling 40.

BIJLAGEN

De bijlagen dienen te worden genummerd met Arabische cijfers in plaats van met de letters A en B.

De artikelen 1 en 2 moeten eveneens dienovereenkomstig worden gewijzigd.

BIJLAGE B

Onder voorbehoud van de algemene opmerking behoren bij punt 5 van bijlage B de hiernavolgende opmerkingen te worden gemaakt.

1. Punt 5, tweede alinea, bepaalt met betrekking tot de zes mandaatjaren die worden vermeld in de tabel dat, "als het gaat om verschillende mandaten, […] de toegekende onderscheiding naar het laatst uitgeoefende mandaat [verwijst]".

Moet daar bijvoorbeeld uit worden afgeleid dat aan diegene die gedurende zes jaar een mandaat N-2 uitoefent en vervolgens gedurende zes jaar een mandaat N-1, aan het einde van dat tweede mandaat de onderscheiding van Commandeur in de Leopoldsorde zal worden toegekend en, omgekeerd, dat aan diegene die gedurende zes jaar een mandaat N-1 uitoefent en vervolgens gedurende zes jaar een mandaat N-2, aan het einde van dat tweede mandaat de onderscheiding van Commandeur in de Kroonorde zal worden toegekend?[5]

Is het eveneens de bedoeling dat aan wie gedurende vijf jaar een mandaat N-2 heeft uitgeoefend en vervolgens gedurende een jaar een mandaat N-1, een onderscheiding wordt toegekend die overeenstemt met dat laatste mandaat?

De tekst van bijlage B moet op dat punt worden verduidelijkt en de steller van het ontwerp moet in staat zijn de regeling die wordt vastgesteld te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.[6]

2. Onder punt 5, tweede alinea, a), *in fine*, schrijve men liever "… op voorwaarde dat hij het mandaat in kwestie gedurende minstens vier jaar heeft uitgeoefend".[7]

3. Punt 5, tweede alinea, b) luidt als volgt:

"Ieder persoon die mandaathouder is en die een eervolle onderscheiding zou toegekend krijgen die lager is dan die waarop hij recht zou hebben ingevolge zijn

[5] Zie advies 54.192/4, op 21 oktober 2013 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 24 april 2014 'tot goedkeuring van het reglement betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan mandaathouders van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', opmerking 3 over de bijlage.

[6] Zie advies 53.463, op 7 juli 2014 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot goedkeuring van de gelijkstellingen betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de nationale orden aan het wetenschappelijk personeel en aan de management–, staf– en leidinggevende functies in de federale wetenschappelijke instellingen', opmerking 1 over de bijlage.

[7] Zie het voornoemde advies 54.192/4.

oorspronkelijk reglement (in functie van zijn titel en zijn leeftijdsklasse) kan erom verzoeken dat hem dit hogere ereteken wordt toegekend. […]".

Krachtens artikel 4 van de wet van 1 mei 2006 'betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden', mag niemand aan meer dan één reglement tegelijk onderworpen zijn.

De bepaling is slechts aanvaardbaar op voorwaarde dat de betrokken personen niet aan verschillende reglementen tegelijk onderworpen zijn.[8]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[8] Zie de voornoemde adviezen 54.192/4 en 56.463/4.