Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
16 02. 1970
Transmis à l'I.
Overgemaakt aan de M. Coöperatie

C

YC.

L. 10.919/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e oktober 1969 door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende oprichting van de samenwerkingsdienst overzee", heeft de 15e januari 1970 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Coopération au Développement, le 20 octobre 1969, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant création du service de coopération outre-mer", a donné le 15 janvier 1970 l'avis suivant :

C. E.
Sortie
16.2.70

De ontwerp-wet is opgevat als een op zichzelf staande wet die afwijkt van de op 30 april 1962 gecoördineerde dienstplichtwetten. Ze strekt ertoe de Minister van Landsverdediging machtiging te verlenen om de dienstplichtigen van het contingent die bereid zijn in het raam van de samenwerking in ontwikkelingslanden te gaan dienen ,"voor de ganse duur of voor een gedeelte van de termijn van hun werkelijke dienst" ter beschikking te stellen van de Minister tot wiens bevoegdheid de ontwikkelingssamenwerking behoort. Volgens de memorie van toelichting vervullen die dienstplichtigen "net als de andere miliciens een nationale plicht" en krachtens artikel 1 van het ontwerp "telt" de tijd die zij in die samenwerkingsopdracht doorbrengen "als werkelijke dienst".

In overeenstemming daarmede onttrekt de ontwerp-wet die dienstplichtigen aan de toepassing van artikel 72 van de dienstplichtwetten, dat betrekking heeft op de verloven, en belast zij de Koning ermede, op voordracht van de Minister tot wiens bevoegdheid de ontwikkelingssamenwerking behoort, tegelijk de voor hen geldende verlof-, tucht -en bezoldigingsregeling vast te stellen.

De lichamelijke schade die de dienstplichtigen tijdens en ten gevolge van hun dienst in het raam van de samenwerking mochten oplopen, wordt volgens artikel 3 van het ontwerp vergoed overeenkomstig de op 5 oktober 1948 gecoördineerde wetten op de vergoedingspensioenen, en wel alsof die schade tijdens of ten gevolge van de militaire dienst was geleden.

Dat is in wezen de strekking van de ontwerp-wet.

.../...

De dienstplichtigen die zij op het oog heeft blijven dus voor het overige onderworpen aan de militaire wetten en reglementen, onder meer wat het militaire strafrecht en de strafrechtspleging voor het leger betreft.

*
* *

In de tegenwoordige staat van de wetgeving kan de Minister van Binnenlandse Zaken met toepassing van artikel 16 van de gecoördineerde dienstplichtwetten, gewijzigd bij de wet van 9 mei 1969, vrijstelling van militaire dienst in vredestijd verlenen aan ieder dienstplichtige wiens beroepsuitoefening of speciale kundigheden dienstig kunnen zijn voor een ontwikkelingsland, mits de opdracht een werkelijke aanwezigheid van ten minste twee jaar in dat land behelst gedurende de eerste drie jaren na zijn aankomst aldaar. Die vrijstelling komt uiteraard vóór de inlijving bij de krijgsmacht.

De bedoeling van de Regering is niet, die mogelijkheid af te schaffen, wel er een nieuwe aan toe te voegen, die ditmaal echter door de Minister van Landsverdediging behoort te worden aangewend want er wordt verondersteld dat de dienstplichtige op dat moment al bij de krijgsmacht is ingelijfd en dus de hoedanigheid van militair heeft verkregen.

Zoals in de memorie van toelichting is gezegd, bedoelt het ontwerp een "militaire dienstplicht in het raam van de ontwikkelingssamenwerking" in te stellen.

.../...

Eenzelfde werkzaamheid zal dus, al naar gelang van het moment dat de dienstplichtige daartoe uitkiest en van de tijd die hij daaraan wenst te besteden - zijn gehele militaire dienst of een deel daarvan of een periode van ten minste twee jaren -, hetzij een actieve militaire dienst hetzij een grond tot vrijstelling daarvan in vredestijd of zelfs in tijd van oorlog kunnen opleveren. Dat is een anomalie die zich stellig niet laat verantwoorden door de aard van die werkzaamheid, want deze is in beide gevallen gelijk ; alleen de duur verschilt.

Wat de Regering met de ontwerp-wet beoogt,is de werving van jonge mensen die in de ontwikkelingslanden aan de samenwerking wensen te gaan meedoen, te vergemakkelijken en te verruimen, en daarbij meteen de eraan verbonden uitgaven te verminderen of althans niet te verzwaren en ook nog om over meer garanties te beschikken voor een doelmatige uitvoering van de samenwerkingsopdrachten.

Waar de Regering de Minister van Landsverdediging machtiging wil verlenen om de dienstplichtigen van het contingent die daartoe bereid zijn, voor geheel hun werkelijke diensttermijn of voor een deel daarvan ter beschikking te stellen van de Minister, tot wiens bevoegdheid de ontwikkelingssamenwerking behoort, hanteert zij een praktisch middel, dat voor de belangstellenden aanlokkelijk en voor de overheidsfinanciën voordelig is. Heel wat dienstplichtigen van het contingent zullen geneigd zijn boven de lasten en verplichtingen van de eigenlijke militaire dienst de werkzaamheden van de ontwikkelingssamenwerking te verkiezen.
De Regering van haar kant zal, sterk als ze staat doordat de betrokkenen toch militaire dienst aan de Staat verschuldigd zijn, de regelen voor de uitvoering van die opdrachten met inachtneming van die omstandigheid kunnen aanpassen en de bezoldiging kunnen begrenzen.

.../...

De economie van de wet berust op een tweeledige overweging : enerzijds dat alleen de daartoe bereid gevonden dienstplichtigen ter beschikking kunnen worden gesteld van de Minister tot wiens bevoegdheid de ontwikkelingssamenwerking behoort, anderzijds dat het vervullen van samenwerkingsopdrachten in ontwikkelingslanden, volgens artikel 1 van het ontwerp, "als werkelijke dienst telt".

Met de bepaling dat alleen dienstplichtigen van het contingent die daarmee instemmen, voor ontwikkelingsopdrachten kunnen worden aangewezen, wordt, zoals kan afgeleid worden uit artikel 1 van de Grondwet, een mogelijk grondwettigheidsbezwaar ondervangen.

Het blijft echter een open vraag of het uitvoeren van samenwerkingsopdrachten in ontwikkelingslanden wel als **actieve** militaire dienst kan worden aangemerkt.

De memorie van toelichting verwijst naar de Franse wetgeving. Kennelijk wordt hier bedoeld de wet nr. 65550 van 9 juli 1965 "relative au recrutement en vue de l'accomplissement du service national".

Krachtens die wet zijn alle Fransen van het mannelijk geslacht van achttien tot vijftig jaar "service national" verschuldigd. Daarin zijn te onderscheiden :

- de "service militaire", om te voorzien in de behoeften van de strijdkrachten;
- de "service de défense", om met niet-militair personeel voor de verdediging, bepaaldelijk voor de bescherming van de burgerbevolking, te zorgen;

.../...

- de "service de l'aide technique", waarmee wil worden bijgedragen tot de ontwikkeling van de overzeese departementen en gebiedsdelen;
- de "service de la coopération technique", ten voordele van de vreemde staten die erom verzoeken.

Voor de "service de la coopération" kunnen jonge mensen alleen op eigen verzoek worden aangewezen; zij worden dan bij de oproeping van het contingent of van het deel van het contingent waartoe zij behoren, ter beschikking van de bevoegde Minister gesteld en komen onder een bijzondere, bij de wet bepaalde statuutregeling te staan. Eerst na afloop van de "service de coopération" krijgen de betrokkenen een militaire of een defensie-aanwijzing (cfr. de artikelen 2, 3, 35, 37, 38 en 40 van de evengenoemde wet. Petits Codes DALLOZ. Code administratif, 9ième édition 1966, blz. 751 en volgende). Zij bezitten tijdens de "service de la coopération" niet de hoedanigheid van militair.

De memorie van toelichting kan dan ook tot misverstand leiden waar ze zegt dat "de formule militaire dienstsamenwerking in Frankrijk bijzonder veel bijval kent".

In het raam van de Belgische instellingen kan samenwerking met de ontwikkelingslanden bezwaarlijk als een vorm van militaire dienst worden aangemerkt.

Militaire dienst is de bijdrage van de Staatsburger tot de vorming van de gewapende macht.

.../...

Zoals de Heer FLEUSSU memoreerde vooraan in het rapport dat hij op de vergadering van het Nationaal Congres van 24 januari 1831 uitbracht over de Ve titel van de Grondwet, moet de gewapende macht dienen, naar buiten, om de onafhankelijkheid van het Belgische volk,naar binnen, om de instellingen die het zichzelf heeft gegeven te doen eerbiedigen (HUYTTENS,deel IV, blz. 108). De auteur herhaalde hiermee alleen maar wat al was bepaald in een artikel van de IVe titel van de "Constitution" van 1791 en ook duidelijk was gesteld in de VIIIe titel van het decreet van 15 juni - 10 juli 1791 "portant mémoire pour les colonies".

Daarin stond te lezen :

"La force publique est destinée à défendre la Constitution, assurer l'exécution des lois et le maintien de l'ordre sur la réquisition de magistrats et officiers publics à qui la Constitution en a attribué la fonction, et à défendre et garantir l'Etat contre les attaques extérieures sous la direction des officiers militaires à qui le commandement en est confié (DE BROUCKERE en TIELEMANS, Force publique nr. 3 - Guide de Droit public de la Belgique nr. 424).

Dat is, zoals ESMEIN opmerkt (aangehaald door ORBAN, Droit constitutionnel, deel II, blz. 265),de oorspronkelijke bestaansreden van het leger en tevens zijn oudste functie.

Bij die fundamentele opdracht zijn er ter uitvoering van de door België aangegane internationale verbintenissen nog andere gekomen. Ze zijn echter alle van militaire aard en houden vrijwel altijd verband met de handhaving van 's lands onafhankelijkheid en de onschendbaarheid van zijn grondgebied of met de verdediging van de internationale gemeenschap waarvan België deel uitmaakt (cfr. onder andere,

.../...

wat de jongste jaren betreft, het Noord-Atlantisch Verdrag, ondertekend te Washington op 4 april 1949; de Overeenkomst die de Staten welke bij evengenoemd Verdrag zijn aangesloten, op 19 juni 1951 te Londen hebben ondertekend betreffende de rechtspositie van hun strijdkrachten gestationeerd op het grondgebied van de Staten die het Verdrag hebben ondertekend; de akkoorden van Parijs, goedgekeurd bij de wet van 16 april 1955, en de documenten die daaruit zijn voortgekomen, met betrekking tot het stationeren van Belgische strijdkrachten in Duitsland).

De samenwerkingsopdrachten nu die de ontwerp-wet aan dienstplichtigen van het contingent bedoelt op te dragen, zijn in beginsel niet van militaire aard en houden ook geen verband met de verdediging van 's lands onafhankelijkheid en de onschendbaarheid van zijn grondgebied of met de verdediging van de internationale gemeenschap waarvan België deel uitmaakt. Het zijn burgerlijke opdrachten, waarbij het belang van de Staat wie ze ten goede komen, is voorop gesteld en die onder het gezag van dat land worden vervuld, buiten enige bemoeiing van de Belgische militaire overheid.

De vraag is dus of het wel gewettigd is dat de dienstplichtigen van het contingent die zodanige opdrachten aanvaarden, de status van militair in actieve dienst behouden met al de lasten en verplichtingen die deze stand kenmerken wat hun persoon betreft.

Dat kan worden betwijfeld en artikel 16 van de gecoördineerde dienstplichtwetten komt die twijfel zeker nog versterken.

Stellig zal de Koning die dienstplichtigen, ter uitvoering van artikel 2 van het ontwerp, een eigen tucht-, bezoldigings- en verlofregeling moeten geven. Dat doet echter niets af aan het feit dat zij voor het overige

.../...

verder aan de gezamenlijke militaire wetten en reglementen onderworpen zullen zijn. Zo zullen onder meer het militair strafwetboek en het Wetboek van strafrechtspleging voor het leger op hen geheel toepasselijk blijven.

De lasten en verplichtingen die het vervullen van de dienstplicht voor de staatsburgers meebrengt, zijn over het algemeen zwaar te noemen. Ze zijn enkel in zover verantwoord als ze nodig zijn opdat de gewapende macht haar opdracht kan uitvoeren. In die geest alléén staat de Grondwet toe, dat terzake inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke vrijheid die zij anderdeels waarborgt.

Aangenomen moet dus worden, dat de technische bijstand aan ontwikkelingslanden - en het nationaal belang dat het verlenen van zodanige bijstand in deze tijd vertoont, wil hiermee geenszins in twijfel zijn getrokken - vreemd is aan de fundamentele opdracht van de strijdkrachten waarvan de dienstplichtigen van het contingent die zich daartoe lenen, deel uitmaken. Het is, althans in beginsel, niet nodig en zelfs niet altijd dienstig, dat degenen die zulke opdrachten vervullen de hoedanigheid van militair bezitten.

Als de wetgever het wenselijk acht, zoals het ontwerp inderdaad lijkt te impliceren, een nationale dienst voor technische bijstand aan de ontwikkelingslanden in te voeren die voor de zich daaraan wijdende dienstplichtigen

.../...

in vredestijd de actieve militaire dienst kan komen vervangen, dan zou de betrokkenen een volledig specifiek statuut moeten worden gegeven, naar het voorbeeld van de Franse wet nr. 66.479 van 6 juli 1966 "portant statut du personnel accomplissant le service national actif dans le service de la coopération" (DALLOZ, Législ. 1966, blz. 311). Dat zou verschillende voordelen bieden. De dualiteit in de regeling waartoe het ontwerp zou leiden, dit wil zeggen aan de ene kant het systeem van artikel 16 der gecoördineerde wetten en aan de andere kant het systeem van het ontwerp, zou worden vermeden. De betrokkenen zouden een duidelijk omlijnd statuut krijgen, aangepast aan hun specifieke toestand; zij zouden precies weten welke hun rechten en plichten zijn, en ook welke maatregelen te hunnen opzichte kunnen worden getroffen. De niet tot het doel dienende of nodeloze verplichtingen en lasten die via het behoud van de status van militair in actieve dienst verder op hen zouden blijven rusten, zouden worden gelicht.

Zulk een statuut zou wegens zijn nauwe samenhang met de werving van de krijgsmacht, overeenkomstig artikel 118 van de Grondwet moeten worden vastgesteld in een wet.

*

* *

.../...

De ontworpen regeling doet voorts bepaalde moeilijkheden rijzen in verband met de wet die het jaarlijks legercontingent bepaalt.

Aangenomen wordt dat onder "contingent" in de zin van artikel 119 van de Grondwet moet worden verstaan de krijgsmacht waarover de Regering in vredestijd en als daartoe noodzaak bestaat vermag te beschikken (zie de rede van de Heer SCHOLLAERT, Minister van Binnenlandse Zaken en van Landbouw, uitgesproken in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 19 oktober 1909 bij de bespreking van artikel 1 van de wet van 14 december 1909 tot wijziging van de dienstplichtwet, Pasinomie 1909, blz. 423).

De dienstplichtigen van het contingent die voor samenwerkingsopdrachten zijn aangewezen, moeten in het jaarlijks contingent worden opgenomen, want zij zijn bij de strijdkrachten ingelijfd en blijven tijdens hun opdracht militair in actieve dienst. Over hen zal de Regering echter, in geval van nood, niet kunnen beschikken want ze zullen zich ingevolge de met vreemde Staten gesloten overeenkomsten in een veelal ver afgelegen land bevinden.

De bepalingen van het ontwerp zijn in zover niet met artikel 119 van de Grondwet overeen te brengen, dat zij tot gevolg hebben dat in het voor de vorming van de krijgsmacht benodigde jaarlijkse contingent dienstplichtigen worden opgenomen die voor andere oogmerken dan militaire dienst zouden zijn aangeworven.

.../...

Er blijkt een zekere tegenspraak te bestaan tussen de tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting. In deze laatste wordt erop gewezen dat de aanwerving van de dienstplichtigen aan zeer strenge kwalificatienormen moet beantwoorden en dat een selectiecomité zich over de kandidaturen dient uit te spreken ; in de tekst van het ontwerp is echter geen spoor te vinden van dit selectiecomité of van enige andere instantie welke deze bevoegdheid zal uitoefenen.

Duidelijk zou moeten worden bepaald of de Minister discretionair oordeelt welke dienstplichtige al dan niet in een ontwikkelingsland zal worden ingezet, dan wel of hij zijn beslissing neemt onder bemoeienis van een selectiecomité.

In dit geval zou de Koning dienen te worden gemachtigd de samenstelling en de werking van het selectiecomité te bepalen.

La loi en projet, qui est conçue comme une loi autonome dérogeant aux lois sur la milice coordonnées le 30 avril 1962, tend à habiliter le Ministre de la Défense nationale à mettre à la disposition du Ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions, "pour tout ou partie de leur terme de service", les miliciens du contingent qui consentent à servir au titre de la coopération dans les pays en voie de développement. Aux termes de l'exposé des motifs ces miliciens "effectuent comme les autres militaires un service national" et, en vertu de l'article 1er du projet, le temps passé en mission de coopération "compte comme service actif".

Corrélativement, la loi en projet soustrait les miliciens en cause au champ d'application de l'article 72 des lois sur la milice, relatif aux congés, et charge le Roi de déterminer sur la proposition du Ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions, à la fois le régime des congés, le régime disciplinaire ainsi que le régime pécuniaire qui sera le leur.

Selon l'article 3 du projet, les dommages physiques que les miliciens subiront durant ou par le fait du service de coopération seront indemnisés conformément aux dispositions de la loi sur les pensions de réparation, coordonnées le 5 octobre 1948, dans les mêmes conditions que s'ils avaient été subis durant ou par le fait du service militaire.

Telle est en substance, la portée de la loi en projet.

.../...

Il s'ensuit que les miliciens qu'elle concerne demeurent quant au reste sous l'empire des lois et règlements militaires,notamment en ce qui concerne le droit pénal et la procédure pénale militaire.

*

* *

Dans l'état actuel de la législation il est au pouvoir du Ministre de l'Intérieur d'exempter du service militaire en temps de paix, par application de l'article 16 des lois coordonnées sur la milice,modifié par la loi du 9 mai 1969, tout milicien dont l'exercice de la profession ou les connaissances spéciales peuvent être utiles à un pays en voie de développement,à la condition que la mission comporte un minimum de deux années de présence effective du milicien dans le pays de mission, au cours des trois premières années qui suivent son arrivée dans le pays. Cette exemption intervient bien entendu avant l'incorporation dans les forces armées.

L'intention du Gouvernement n'est pas de mettre fin à cette faculté mais d'en ajouter une autre qu'il appartiendra,cette fois, au Ministre de la Défense nationale de mettre en oeuvre puisque, par hypothèse, le milicien aura été incorporé dans l'armée et aura, partant, acquis la qualité de militaire.

Comme l'indique l'exposé des motifs, il entend instaurer "un service militaire au titre de la coopération".

.../...

Il s'ensuivra que la même activité pourra, selon le moment que le milicien choisira pour s'y consacrer et le temps qu'il voudra y affecter - tout ou partie du service militaire ou une période de deux ans au moins -, constituer ou un service militaire actif ou une cause d'exemption du même service militaire en temps de paix voire en temps de guerre. Il y aura là une anomalie qui ne trouvera assurément pas sa justification dans la nature de l'activité entreprise puisque celle-ci est identique dans les deux cas, seule sa durée diffère.

Le but que le Gouvernement poursuit par la loi en projet est de faciliter et de développer le recrutement des jeunes gens désireux de participer à la coopération dans les pays en voie de développement à la fois en réduisant la charge financière de celle-ci, en tout cas sans l'alourdir, et en garantissant plus efficacement l'exécution des missions de coopération.

En autorisant le Ministre de la Défense nationale à mettre les miliciens du contingent qui y consentent à la disposition du Ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions, pour tout ou partie de leur terme de service militaire actif, le Gouvernement recourt à un moyen pratique, séduisant pour les intéressés et avantageux pour les finances publiques. Aux servitudes du service militaire proprement dit bien des miliciens du contingent seront tentés de préférer les travaux de la coopération technique. Quant au Gouvernement, il pourra, fort de ce que les intéressés doivent à l'Etat le service militaire, adapter en conséquence les modalités d'exécution des missions en tenant compte de cette circonstance et limiter la rétribution.

.../...

L'économie de la loi en projet repose sur deux considérations. La première, que seuls les miliciens qui y consentent peuvent être mis à la disposition du Ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions; la seconde, que l'accomplissement de missions de coopération dans les pays en voie de développement "compte comme service actif" aux termes de l'article 1er.

/Que seuls les miliciens du contingent qui soient consentants puissent être affectés à des missions de coopération, élimine l'objection constitutionnelle comme on peut le déduire de l'article 1er de la Constitution./

La question de savoir si /l'accomplissement de missions de coopération dans les pays en voie de développement peut être considéré comme un service militaire actif,/ subsiste toutefois.

A cet égard, l'exposé des motifs fait état de la législation française. Il se réfère manifestement à la loi n° 65550 du 9 juillet 1965 relative au recrutement en vue de l'accomplissement du service national.

En vertu de cette loi tous les Français de sexe masculin doivent le service national de dix-huit à cinquante ans. Elle distingue :

- le service militaire destiné à répondre aux besoins des armées;
- le service de défense destiné à satisfaire les besoins de la défense, et notamment de la protection des populations civiles, en personnel non militaire;

.../...

- le service de l'aide technique qui contribue au développement des départements et territoires d'outre-mer;
- le service de la coopération technique en faveur des Etats étrangers qui en font la demande.

Les jeunes gens ne peuvent être affectés qu'à leur demande au service de la coopération; ils sont mis à la disposition du Ministre intéressé lors des opérations d'appel du contingent ou de la fraction de contingent à laquelle ils appartiennent, et sont soumis à des statuts particuliers fixés par la loi. Ce n'est qu'à l'issue du service de coopération que les intéressés reçoivent une affectation militaire ou une affectation de défense (cfr. articles 2, 3, 35, 37, 38 et 40 de la loi. Petits Codes DALLOZ. Code administratif, 9ème édition 1966, pages 751 et suivantes). Ces jeunes gens n'ont pas la qualité de militaire durant l'accomplissement du service de la coopération.

L'exposé des motifs du projet est dès lors de nature à susciter des malentendus lorsqu'il déclare, notamment," La formule du service militaire - coopération connaît en France un très grand succès".

Il est difficile, dans le cadre des institutions de la Belgique, de considérer la coopération avec les pays en voie de développement comme une forme de service militaire.

Le service militaire constitue la contribution du citoyen à la formation de la force publique.

.../...

Comme le rappelait M. FLEUSSU au début du rapport qu'il fit sur le titre V de la Constitution, à la séance du Congrès national du 24 janvier 1831, la Force publique est destinée à faire respecter l'indépendance du peuple belge au dehors et à faire exécuter les institutions qu'il s'est données, au dedans (HUYTTENS, t. IV, p. 108). En disant cela l'auteur ne faisait que traduire ce qu'avait déjà précisé en un article du titre IV, la Constitution de 1791, et ce qu'avait explicité au titre VIII le décret des 15 juin - 10 juillet 1791 portant mémoire pour les colonies. Ce dernier s'exprimait comme suit :

"La force publique est destinée à défendre la Constitution, assurer l'exécution des lois et le maintien de l'ordre sur la réquisition de magistrats et officiers publics à qui la Constitution en a attribué la fonction, et à défendre et garantir l'Etat contre les attaques extérieures sous la direction des officiers militaires à qui le commandement en est confié (DE BROUCKERE et TIELEMANS. Force publique n° 3 - Guide de Droit public de la Belgique, n° 424). C'est la raison primitive de l'armée comme sa fonction la plus ancienne, ainsi que le remarque ESMEIN (cité par ORBAN, Droit constitutionnel, t. II, p. 265).

A cette mission fondamentale sont venues s'en ajouter d'autres en exécution des engagements internationaux contractés par la Belgique, mais toutes ont un caractère militaire et sont presque toujours en rapport avec le maintien de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ou avec la défense de la communauté internationale dont la Belgique fait partie (cfr. notamment pour ces dernières années, le Traité de l'Atlantique-Nord signé à Washington le 4 avril 1949, la Convention signée à Londres le 19 juin 1951 entre les Etats-parties au

.../...

Traité de l'Atlantique-Nord sur le statut de leurs forces stationnées sur le territoire d'Etats signataires de ce Traité; les accords de Paris approuvés par la loi du 16 avril 1955 et les documents qui en dérivent concernant le stationnement des forces belges en Allemagne).

Les missions de coopération que la loi en projet se propose en l'occurrence de confier aux miliciens du contingent n'ont en principe pas de caractère militaire et sont sans rapport avec la défense de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ou avec la défense de la communauté internationale dont la Belgique fait partie. Elles ont un caractère civil, sont avant tout inspirées par l'intérêt de l'Etat qui en bénéficie et sont accomplies sous son autorité en dehors de toute intervention des autorités militaires belges.

La question surgit dès lors, de savoir s'il est légitime de maintenir dans le chef des miliciens du contingent qui consentent à accomplir de telles missions le statut de militaire en service actif avec toutes les sujétions quant à leur personne qui caractérisent cet état.

Il est permis d'en douter et l'article 16 des lois coordonnées sur la milice ne manque pas d'accentuer ce doute.

Certes le Roi sera-t-il appelé en exécution de l'article 2 du projet à doter ces miliciens d'un régime disciplinaire, pécuniaire et de congé qui leur sera propre. Mais il n'en reste pas moins que les intéressés

.../...

demeureront pour le surplus soumis à l'ensemble des lois et règlements militaires. Le Code pénal militaire et le Code de procédure pénale militaire continueront entre autres à s'appliquer à eux dans leur intégralité.

D'une manière générale, les sujétions qui pèsent sur les citoyens pour l'accomplissement du devoir militaire sont lourdes. Elles n'ont de justification que dans la mesure où elles sont nécessaires à l'exécution de la mission de la force publique. C'est dans cet esprit que la Constitution entend qu'il puisse être entrepris en cette matière sur la liberté individuelle qu'elle garantit d'autre part.

Dans le cas présent et sans mettre en doute l'intérêt national que revêt à notre époque l'assistance technique aux pays en voie de développement, force est d'admettre que cette assistance est étrangère à la mission fondamentale des forces armées auxquelles appartiennent les miliciens du contingent qui s'y prêtent. La qualité de militaire dans le chef de ceux qui exécutent des missions de cette nature n'est, du moins en principe, ni nécessaire ni même toujours utile.

Si le législateur estime souhaitable d'instituer, comme le projet semble en fait l'impliquer, un service national de l'assistance technique aux pays en voie de développement qui, dans le chef des miliciens qui s'y consacreront, pourrait remplacer le service militaire actif en temps de paix, il serait indiqué, à l'exemple de la loi française n° 66.479 du 6 juillet 1966 portant statut

.../...

du personnel accomplissant le service national actif dans le service de la coopération (DALLOZ, Législ. 1966, p. 311), de doter les intéressés d'un statut propre complet. Cela offrirait divers avantages. La dualité de régime qui résulterait du projet, c'est-à-dire le recours au système de l'article 16 des lois coordonnées ou à celui du projet, serait évitée. Les intéressés bénéficieraient d'un statut clair, adapté à leur situation particulière; ils pourraient connaître avec précision leurs droits et leurs devoirs ainsi que les mesures qui pourront être prises à leur endroit. Les sujétions inadéquates ou inutiles qui résulteraient du détour qu'impliquerait le maintien du statut de militaire en service actif seraient écartées.

Un tel statut devrait, en raison des rapports étroits qu'il comporte avec le recrutement des forces armées faire l'objet d'une loi conformément à l'article 118 de la Constitution.

*

* *

Le système du projet suscite aussi certaines difficultés en ce qui concerne la loi fixant le contingent annuel de l'armée.

On admet que par "contingent" au sens de l'article 119 de la Constitution il faut entendre la force militaire dont en temps de paix et en cas de besoin le Gouvernement est autorisé à disposer (cfr. Discours de M. SCHOLLAERT, Ministre de l'Intérieur et de l'Agriculture, prononcé à la Chambre des Représentants le 19 octobre 1909 lors de la discussion de l'article 1er de la loi du 14 décembre 1909 apportant des modifications à la loi de milice, Pasinomie 1909, p. 423).

.../...

Puisque les miliciens du contingent affectés à des missions de coopération sont incorporés dans les forces armées et demeurent, durant le cours de leur mission, des militaires en service actif, ils doivent être repris dans le contingent annuel. Or, en cas de besoin, le Gouvernement ne pourra en disposer parce qu'ils se trouveront dans des pays le plus souvent lointains à la suite d'accords avec des Etats étrangers.

/Il y a une incompatibilité entre les dispositions du projet et l'article 119 de la Constitution, en ce que celles-ci auraient pour effet d'inclure dans le contingent annuel nécessaire à la formation des forces armées, des miliciens qui seraient recrutés à d'autres fins que le service militaire./

*

* *

On relève une certaine contradiction entre le texte du projet et l'exposé des motifs. Ce dernier souligne que le recrutement obéira à des critères très sévères de qualification et qu'un comité de sélection sera appelé à se prononcer sur les candidatures. Or, dans le texte du projet, on ne trouve nulle trace de ce comité ni d'aucun autre organe qui serait investi de ce pouvoir.

Il importe d'indiquer clairement si le Ministre appréciera discrétionnairement que tel milicien sera envoyé ou non dans un pays en voie de développement ou s'il en décidera à l'intervention d'un comité de sélection.

Dans ce dernier cas, il conviendrait d'habiliter le Roi à régler la composition et le fonctionnement de ce comité.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. ADRIAENS, staatsraden,
Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assessoren de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. H. VLIEBERGH, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M. H. VLIEBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN. (get.) F. LEPAGE.