28-12-1989
Vandemeulebroecke

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, dixième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 23 novembre 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "organisant le service et le régime disciplinaire des objecteurs de conscience exemptés de tout service militaire et déclarés aptes", a donné le 11 décembre 1989 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tiende kamer, op 23 november 1989 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de dienst en het tuchtregime van de van elke militaire dienst vrijgestelde en geschikt verklaarde gewetensbezwaarden", heeft op 11 december 1989 het volgend advies gegeven :

I. L'article 18, alinéa 2, des lois portant le statut des objecteurs de conscience, coordonnées le 20 février 1980, dispose que "le statut des objecteurs de conscience affectés à la protection civile ne peut en aucun cas être plus favorable que celui des miliciens faisant partie du contingent de l'armée". Il n'a pas été modifié, sur ce point, par la loi du 20 avril 1989.

Quant au statut des objecteurs de conscience affectés à des tâches d'utilité publique, l'article 19, alinéa 2, prévoit qu'il "ne peut en aucun cas être plus favorable que celui des objecteurs de conscience en service à la protection civile".

A l'heure actuelle, seuls le service et le régime disciplinaire des objecteurs affectés à la protection civile sont organisés; tel est l'objet de l'arrêté royal du 27 juin 1966. L'arrêté en projet tend à abroger cet arrêté et à organiser un régime applicable à tous les objecteurs. En vertu des articles 18 et 19 combinés, sa légalité doit donc s'apprécier en faisant référence aux dispositions relatives aux miliciens : les avantages qu'elles accordent à ceux-ci constituent un maximum que les dispo-

sitions applicables aux objecteurs pourront égaler sans jamais les dépasser (1).

Pareil contrôle de légalité n'est possible que si le statut des miliciens fait l'objet d'un texte légalement élaboré par l'autorité compétente. Or, sur plusieurs points, ce statut ne procède d'aucune disposition législative ni d'aucune disposition réglementaire à laquelle le Conseil d'Etat pourrait avoir égard. C'est d'ailleurs une des raisons qui ont amené le Ministre de la Défense nationale à déposer un projet de loi relatif au statut des miliciens. La première des trois motivations qui sont à l'origine de son initiative est présentée par lui dans les termes suivants :

.../...

---

(1) La volonté de ne pas privilégier l'objecteur par rapport au milicien apparaît comme une préoccupation constante du législateur. Dans le projet qui est devenu la loi du 3 juin 1964, l'article 19 ne consacrait ce principe qu'en ce qui concerne les congés et les allocations. Son extension à tous les éléments du statut est expliquée dans le rapport des commissions réunies de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense nationale du Sénat : "L'article 19 du projet a été amendé pour bien préciser que l'objecteur de conscience affecté à un service de protection civile était tenu d'accomplir ce service dans les mêmes conditions qu'un milicien ordinaire et qu'il doit être incorporé dans des unités séjournant dans des camps ou cantonnements" (Doc. Sénat, 201 (1957-1958), p. 15). Sans doute l'exigence d'une telle symétrie est-elle devenue plus difficile à satisfaire depuis qu'en vertu de la loi du 22 janvier 1969, l'objecteur peut être affecté à des tâches d'utilité publique. Toutefois, le principe n'a pas été remis en cause lors de l'élaboration de la loi du 3 juillet 1975.
La loi du 20 avril 1989 a pour origine une proposition tendant à mettre les lois coordonnées en concordance avec une résolution du Parlement européen du 7 juillet 1983 qui prévoit notamment que "l'accomplissement d'un service de remplacement ne peut être considéré comme une sanction et qu'il doit être organisé dans le respect de la dignité de la personne concernée" (Doc. Ch. 123/1-1988, p. 2). Les auteurs de cette proposition n'ont pas remis en cause les dispositions précitées des articles 18 et 19, soulignant qu'elles n'excluent nullement que les deux statuts soient rendus équivalents et que leur objectif "n'est nullement d'accorder aux objecteurs de conscience un statut plus favorable que celui des miliciens" (rapport fait au nom de la

"- d'abord bénéficier d'un texte cohérent reprenant les multiples dispositions éparses tant légales (notamment les lois sur la milice) que réglementaires sans oublier les nombreuses dispositions sans aucune base, issues de la pratique administrative" (Doc. Sénat, 774-2 (1988-1989), p. 2).

Les dispositions, dont le ministre reconnaît qu'elles sont dépourvues de base légale, ne peuvent évidemment fournir un point de comparaison utile : des chapitres entiers du projet accordent aux objecteurs des avantages qui n'ont pas leur équivalent dans le statut légalement applicable aux miliciens. Ils ne peuvent donc être admis.

La comparaison du statut des objecteurs de conscience, tel qu'il résulte du projet présentement examiné, avec un statut des miliciens partiellement illégal et d'ailleurs menacé de caducité apparaît cependant comme un exercice stérile. Pour faire oeuvre utile, il convient d'attendre l'adoption de la loi portant statut des miliciens : ses dispositions fourniront les points de comparaison permettant d'apprécier la légalité du projet soumis au Conseil d'Etat (2).

.../...

---

(2) Sans doute peut-on comprendre le souci de combler le vide réglementaire qui résulte de l'absence d'un statut, notamment disciplinaire, applicable aux objecteurs affectés à des tâches d'utilité publique puisque la section d'administration du Conseil d'Etat a estimé que le statut disciplinaire des objecteurs affectés à la protection civile ne se prêtait pas à une application analogique (arrêt BOUVY, n° 32.518 du 3 mai 1989). On notera cependant que ce souci ne peut justifier que soit adopté un statut complet dont la légalité est dans une large mesure subordonnée à l'existence d'un statut également complet applicable aux miliciens.

Deux exemples suffiront à illustrer cette constatation :

1. Les articles 64 à 70 du projet rendent applicables aux objecteurs visés au titre III la loi sur le travail. Les articles 102 et 104 portent règlement du temps de travail des objecteurs visés au titre IV. Ces dispositions doivent en principe être condamnées puisqu'elles assurent aux objecteurs un régime qui, de toute évidence, est plus favorable que celui qui est appliqué aux miliciens.

Sans doute doit-on tenir compte de ce que les organismes dans lesquels les objecteurs accomplissent leur service sont eux-mêmes tenus de respecter la loi et la réglementation sur le travail. On peut d'ailleurs concevoir que seuls les organismes dont les horaires sont conformes à la loi soient agréés (3). Mais le Roi ne peut accorder directement aux objecteurs le bénéfice d'une législation qui n'est pas applicable aux miliciens (4).

.../...

---

(3) Selon l'article 2, § 2, 1°, de chacun des deux arrêtés royaux du 4 septembre 1989 relatifs, l'un aux conditions et à la procédure d'agrément des organismes de droit privé, l'autre aux conditions et à la procédure de désignation des organismes de droit public, les organismes doivent préciser dans leur demande, "les horaires de travail applicables", en y incluant, le cas échéant, les périodes de non-activité.

(4) On relèvera que l'article 18, § 1er, du projet de loi prévoit que "la durée du travail du milicien est déterminée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres" (Doc. Sénat, 774-2 (1988-1989), p. 80). Le rapport fait au nom de la commission de la Défense révèle que "dans l'ensemble, les intervenants sont favorables à la limitation des prestations des miliciens à 38 heures par semaine" (ib. p. 7).

Seule l'adoption des dispositions de la loi en projet permettra une comparaison utile avec celles de l'arrêté en projet.

2. Le chapitre IV (articles 7 à 19) de l'arrêté en projet définit en détail un régime des congés qui n'a aucun équivalent dans le statut des miliciens. Sans doute l'autorité militaire s'est-elle imposé des règles exprimées dans des ordres généraux. On peut cependant avoir des doutes sur la légalité de ces dispositions qui devraient être examinées notamment quant à leur base légale, à la compétence de leur auteur et à la publicité qui leur est donnée. Ne s'agit-il pas de "dispositions sans aucune base, issues de la pratique administrative", selon l'expression déjà citée du ministre et auxquelles par conséquent le Conseil d'Etat ne pourrait avoir égard pour apprécier la légalité de l'arrêté en projet (5) ?

.../...

---

(5) L'examen de la légalité de chacun des éléments du "statut" actuellement appliqué aux miliciens est d'autant moins possible que le premier auditeur rapporteur n'a pas pu obtenir à ce jour communication des ordres généraux relatifs aux permissions des militaires.

La difficulté disparaîtra également lorsque le statut des miliciens aura été adopté. Un des objectifs de la loi en projet est, en effet, de reconnaître un "droit au congé" (ib. p. 3). Ses articles 28 à 32 prévoient trois catégories de congés qui se retrouvent dans le projet d'arrêté soumis au Conseil d'Etat (congés d'urgence, congés légaux, permissions). Dans le rapport fait au nom de la commission de la Défense, on trouve des préoccupations qui rejoignent certaines dispositions de l'arrêté en projet (par exemple, en matière de congés de faveur, plus particulièrement ceux qui sont accordés pour participer à un camp de jeunesse : projet de loi, loc. cit., p. 8; projet d'arrêté, section I du chapitre V). Sur ce point également il est vain de comparer l'arrêté en projet avec ce qui semble n'être, à l'heure actuelle, qu'une pratique administrative et il est prématuré de le comparer aux dispositions d'une loi à venir.

II. L'arrêté en projet appelle une autre critique justifiant qu'il soit fondamentalement remanié. Son préambule vise les articles 18 et 19 précités des lois coordonnées, qui habilitent le Roi à organiser le statut des objecteurs de conscience, à régler leur affectation, à arrêter le service et le régime disciplinaire. Cette habilitation concerne le service accompli par l'objecteur au sein de l'organisme auquel il est affecté mais elle n'autorise pas le Roi à organiser le service intérieur de ces organismes. Les auteurs du projet se sont mépris sur l'étendue des pouvoirs du Roi : de nombreuses dispositions accordent aux objecteurs des droits, d'autres leur imposent des obligations, qui modifient indirectement le fonctionnement des organismes auxquels ils sont affectés. On peut citer, à titre d'exemples, les articles 5, 6, 20, 24, 27, 28, 63, 78, 83, 106, 108, 110 et 120. Cette critique ne signifie cependant pas que le Roi n'ait aucun droit de regard sur le fonctionnement des organismes agréés ou désignés. Toutefois, Il ne pourrait exercer cette compétence que dans le respect et dans les limites des habilitations légales.

Ainsi, Il peut inscrire les conditions auxquelles les organismes doivent satisfaire dans les arrêtés relatifs à la procédure de leur agrément ou de leur désignation (article 21, § 2, des lois coordonnées; arrêtés royaux des 4 septembre 1989 cités à la note (3)). Il peut également tenir compte de la manière dont le service est organisé lorsqu'Il arrête, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la liste des organismes agréés ou désignés (article 5 des arrêtés royaux du 4 septembre 1989) ou lorsqu'Il suspend ou abroge un agrément ou une désignation (articles 9, 10 et 11 de l'arrêté du 4 septembre 1989 relatif à l'agrément des organismes de droit privé; articles 11, 12 et 13 de celui qui concerne la désignation des organismes de droit public).

Il peut enfin prendre cet élément en considération dans l'établissement des "grilles de priorité" (6).

.../...

---

(6) Les lois coordonnées ne comportent pas d'habilitation expresse à établir des grilles de priorité. L'arrêté royal du 23 juillet 1985, aujourd'hui abrogé, prévoyait, à l'article 3, qu'un comité d'avis serait chargé de définir des "priorités d'affectation", sans toutefois qu'aucune compétence soit donnée au Roi à ce sujet. La section d'administration du Conseil d'Etat a annulé la grille arrêtée par le Conseil des Ministres - grille ultérieurement reprise en annexe à un arrêté ministériel du 15 avril 1988 - au motif qu'elle émanait d'un auteur incompétent mais en ajoutant qu'il peut être admis, selon l'économie de la loi, qu'en vertu des compétences qui Lui sont attribuées par l'article 19, 2e alinéa, le Roi fixe des priorités de manière générale (arrêt Centre national de Coopération au développement, et autres, n° 31.016 du 12 octobre 1988).
(suite de la note à la page suivante).

Toutefois ce qu'Il ne peut faire - et c'est ce qu'Il ferait par les dispositions citées à titre d'exemples - c'est s'immiscer dans le fonctionnement des organismes.

III. Les observations qui précèdent démontrent que l'arrêté en projet, dans plusieurs de ses chapitres, est illégal mais elles révèlent surtout qu'il est prématuré.

Il ne pourra être utilement examiné que lorsque le législateur aura adopté le statut des miliciens et après qu'auront été revues les dispositions critiquées au point II, quitte à ce qu'elles soient reprises sous une autre forme dans les arrêtés relatifs aux conditions d'agrément et de désignation ou aux grilles de priorité.

---

---

(suite de la note de la page 8)

Le système des grilles de priorité a été critiqué, du moins dans l'application qui lui avait été donnée, lors de la préparation de la loi du 20 avril 1989. La création d'un organisme permanent avait été envisagée afin d'"éviter certaines décisions politiquement contestables, prises au gré des majorités gouvernementales" (Doc. ch. 123/7-1988, p. 14). Ce projet ne se retrouve pas dans le texte de la loi.

I. Artikel 18, tweede lid, van de wetten houdende het statuut van de gewetensbezwaarden, gecoördineerd op 20 februari 1980, bepaalt : "Het statuut van de gewetensbezwaarden die voor de civiele bescherming worden aangewezen, mag in geen geval gunstiger zijn dan dat van de dienstplichtigen die deel uitmaken van het contingent van het leger". Op dat stuk is het niet gewijzigd bij de wet van 20 april 1989.

Inzake het statuut van de gewetensbezwaarden die voor taken van openbaar nut zijn aangewezen, bepaalt artikel 19, tweede lid, : "(Het) mag in geen geval gunstiger zijn dan dat van de gewetensbezwaarden in dienst bij de civiele bescherming".

Tot op heden zijn enkel de dienst en de tuchtregeling van de gewetensbezwaarden die bij de civiele bescherming zijn ingedeeld, georganiseerd; dat is het onderwerp van het koninklijk besluit van 27 juni 1966. Het ontworpen besluit behelst de opheffing van dat besluit en de vaststelling van één regeling van toepassing op alle gewetensbezwaarden. Krachtens artikel 18, samengelezen met artikel 19, moet de wettigheid van het ontworpen besluit dus worden beoordeeld door terug te grijpen naar de bepalingen betreffende de dienstplichtigen : de voordelen welke bij die bepalingen aan de dienstplichtigen worden verleend, zijn het

maximum dat de bepalingen toepasselijk op de gewetensbezwaarden mogen evenaren maar nooit overschrijden (1).

.../...

---

(1) Het lijkt een permanente bedoeling van de wetgever te zijn om de gewetensbezwaarde niet te bevoorrechten ten opzichte van de dienstplichtige. In het ontwerp dat de wet van 3 juni 1964 is geworden, bekrachtigde artikel 19 dat beginsel enkel voor de verlofregeling en de vergoedingen. De uitbreiding ervan tot alle onderdelen van het statuut wordt uitgelegd in het verslag van de Verenigde Commissies van Justitie, Binnenlandse Zaken en Landsverdediging van de Senaat : "Artikel 19 van het ontwerp werd geamendeerd om duidelijk aan te geven dat de dienstweigeraar uit gewetensbezwaren die voor een korps voor burgerlijke bescherming aangewezen is, deze dienst moet vervullen juist lijk een gewone dienstplichtige en dat hij ingelijfd moet worden in eenheden die in kampen of kantonnementen verblijven" (Gedr. St. Senaat, 201 (1957-1958), blz. 15). Het is wel moeilijker geworden om aan het vereiste van zo'n symmetrie te voldoen sinds de gewetensbezwaarde krachtens de wet van 22 januari 1969 voor taken van openbaar nut kan worden aangewezen. Het beginsel is echter niet op de helling gezet bij het ontwerpen van de wet van 3 juli 1975.
De wet van 20 april 1989 is voortgekomen uit een voorstel om de gecoördineerde wetten in overeenstemming te brengen met een resolutie van het Europees Parlement van 7 juli 1983, die inzonderheid bepaalt dat "de vervulling van een vervangende dienst niet als sanctie mag worden beschouwd en dat deze dienst moet worden georganiseerd onder eerbiediging van de waardigheid van de betrokkene" (Gedr. St. Kamer, 123/1 - 1988, blz. 2). De indieners van dat voorstel hebben de hierboven aangehaalde bepalingen van de artikelen 18 en 19 niet opnieuw in discussie gebracht en hebben beklemtoond dat ze helemaal niet uitsluiten dat de twee statuten gelijkwaardig worden gemaakt en dat "het geenszins de bedoeling (is) om de gewetensbezwaarden een gunstiger statuut toe te kennen dan dit der dienstplichtigen" (Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, Gedr. St. Kamer, 123/7 - 1988, blz. 21).

Een dergelijk toezicht op de wettigheid is pas mogelijk als het statuut van de dienstplichtigen is vastgelegd in een tekst die wettelijk is opgesteld door de bevoegde overheid. Nu gaat dat statuut op verscheidene punten niet terug op enige wets- of verordeningsbepaling waarmee de Raad van State rekening zou kunnen houden. Dat is trouwens een van de redenen waarom de Minister van Landsverdediging een ontwerp van wet betreffende het statuut van de dienstplichtigen heeft ingediend. De eerste van de drie beweegredenen die aan zijn initiatief ten grondslag liggen, stelt hij in de volgende bewoordingen :

> "- ten eerste : over een coherente tekst beschikken die de vele verspreide wetsbepalingen (o.a. de dienstplichtwetten) en verordeningen bevat, evenals bepalingen zonder wettelijke basis, gegroeid uit de administratieve praktijk" (Gedr. St. Senaat, 774-2 (1988-1989), blz. 2).

De bepalingen waarvan de Minister toegeeft dat ze geen wettelijke grondslag hebben, kunnen natuurlijk geen nuttig vergelijkingspunt zijn : hele hoofdstukken van het ontwerp verlenen aan de gewetensbezwaarden voordelen die geen tegenhanger hebben in het statuut dat wettelijk van toepassing is op de dienstplichtigen. Ze kunnen dus niet worden aangenomen.

De vergelijking van het statuut van de gewetensbezwaarden zoals het uit het onderhavige ontwerp naar voren komt, met een statuut van de dienstplichtigen dat gedeeltelijk onwettig is en overigens met ongeldigheid wordt bedreigd, blijkt evenwel een vruchteloze oefening te zijn. Om nuttig werk te kunnen leveren dient te worden gewacht op de goedkeuring van de wet houdende het statuut van de dienstplichtigen : die bepalingen zullen de vergelijkingspunten

opleveren die het mogelijk zullen maken om de wettigheid van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp te toetsen (2).

Die vaststelling kan genoegzaam worden geïllustreerd met twee voorbeelden :

1. De artikelen 64 tot 70 van het ontwerp maken de arbeidswet van toepassing op de in titel III bedoelde gewetensbezwaarden. De artikelen 102 tot 104 regelen de arbeidstijd van de in titel IV bedoelde gewetensbezwaarden. Die bepalingen moeten in principe worden afgekeurd omdat ze aan de gewetensbezwaarden een regeling bezorgen die duidelijk gunstiger is dan de regeling die voor de dienstplichtigen geldt.

Er moet weliswaar rekening mee worden gehouden dat de instellingen waarin de gewetensbezwaarden hun dienst vervullen er zelf toe gehouden zijn de arbeidswet en -reglementering na te leven. Men kan zich trouwens voorstellen dat

.../...

---

(2) Het streven om de reglementaire leemte aan te vullen die het gevolg is van het ontbreken van een statuut, vooral in tuchtzaken, toepasselijk op de gewetensbezwaarden die voor taken van openbaar nut zijn aangewezen, is wel begrijpelijk omdat de afdeling administratie van de Raad van State heeft geoordeeld dat de tuchtregeling van de gewetensbezwaarden die voor de civiele bescherming zijn aangewezen, zich niet leent tot een toepassing bij analogie (arrest BOUVY, nr. 32.518 van 3 mei 1989). Dat streven kan echter geen reden zijn om een volledig statuut aan te nemen waarvan de wettigheid in ruime mate afhankelijk is van het bestaan van een eveneens volledig statuut voor de dienstplichtigen.

enkel de instellingen worden erkend waar de werktijden in overeenstemming zijn met de wet (3). Maar de Koning kan voor de gewetensbezwaarden niet direct voorzien in een wetgeving die niet van toepassing is op de dienstplichtigen (4).

Enkel de goedkeuring van de bepalingen van de ontworpen wet zal een nuttige vergelijking mogelijk maken met die van het ontworpen besluit.

2. Hoofdstuk IV (artikelen 7 tot 19) van het ontworpen besluit bepaalt uitvoerig een verlofregeling die in het statuut van de dienstplichtigen geen tegenhanger heeft. Waarschijnlijk heeft de militaire overheid voor zichzelf regels voorgeschreven die in algemene orders zijn geformuleerd. Men kan echter twijfels hebben omtrent de wettigheid

.../...

---

(3) Volgens artikel 2, § 2, 1°, van elk van beide koninklijke besluiten van 4 september 1989, het ene betreffende de voorwaarden en de erkenningsprocedure voor de privaatrechtelijke instellingen en het andere betreffende de voorwaarden en de aanwijzingsprocedure voor de publiekrechtelijke instellingen, moeten de instellingen in hun aanvraag "het werkrooster van toepassing" met daarbij eventueel de periodes van non-activiteit vermelden.

(4) Er zij opgemerkt dat artikel 18, § 1, van het ontwerp van wet bepaalt : "De arbeidsduur van de dienstplichtige wordt bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit" (Gedr. St. Senaat, 774-2 (1988-1989), blz. 80). Uit het verslag namens de Commissie voor de Defensie blijkt : "Over het geheel genomen zijn de sprekers het eens om de prestaties van dienstplichtigen tot 38 uren per week te beperken" (ib. blz. 7).

van die bepalingen, die inzonderheid moeten worden onderzocht uit een oogpunt van hun wettelijke grondslag, de bevoegdheid van degene die ze heeft vastgesteld en de bekendheid die eraan wordt gegeven. Zijn het, volgens de reeds geciteerde formulering van de minister, geen "bepalingen zonder wettelijke basis, gegroeid uit de administratieve praktijk", waarmee de Raad van State bijgevolg geen rekening kan houden om de wettigheid van het ontworpen besluit te beoordelen (5) ?

Die moeilijkheid zal eveneens verdwijnen als het statuut van de dienstplichtigen zal zijn goedgekeurd. Het is immers een van de doelstellingen van de ontworpen wet om een "recht op verlof" te erkennen (ib. blz. 3). De artikelen 28 tot 32 ervan voorzien in drie categorieën van verlof, die in het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van besluit terugkomen (spoedverlof, wettelijk verlof, vergunningen). In het verslag namens de Commissie voor Defensie vindt men bedoelingen die aansluiten bij sommige bepalingen van het ontworpen besluit (bijvoorbeeld inzake gunstverlof en meer bepaald het verlof dat wordt verleend om aan een jeugdkamp deel te nemen : ontwerp van wet, loc. cit., blz. 8; ontwerp van besluit, hoofdstuk V, afdeling I). Ook op dat stuk is het nutteloos het ontworpen besluit te vergelijken met wat nu nog maar een administratieve praktijk lijkt te zijn en is het te vroeg om het te vergelijken met de bepalingen van een wet die nog moet komen.

.../...

---

(5) Het is des te minder mogelijk om de wettigheid van elk van de onderdelen van het "statuut" dat thans op de dienstplichtigen wordt toegepast, te onderzoeken omdat de eerste auditeur-verslaggever tot op heden geen kennis heeft kunnen krijgen van de algemene orders betreffende de vergunningen van de militairen.

II. Op het ontworpen besluit kan nog een andere kritiek worden geleverd die een reden is om het grondig te herzien. In de aanhef wordt verwezen naar de hierboven geciteerde artikelen 18 en 19 van de gecoördineerde wetten, die de Koning machtigen om het statuut van de gewetensbezwaarden vast te stellen, hun dienstaanwijzing te regelen en de dienst en de tuchtregeling vast te stellen. Die machtiging heeft betrekking op de dienst die de gewetensbezwaarde vervult in de instelling waarvoor hij is aangewezen, maar geeft de Koning niet de bevoegdheid om de interne werking van die instellingen te regelen. De stellers van het ontwerp hebben zich vergist in de uitgebreidheid van de bevoegdheden van de Koning : talrijke bepalingen verlenen rechten aan de gewetensbezwaarden, andere leggen hun verplichtingen op, die beide de werking van de instellingen waarvoor ze zijn aangewezen onrechtstreeks wijzigen. Bij wijze van voorbeeld kunnen de artikelen 5, 6, 20, 24, 27, 28, 63, 78, 83, 106, 108, 110 en 120 worden aangehaald. Die kritiek betekent echter niet dat de Koning geen enkel recht van toezicht op de werking van de erkende of aangewezen instellingen heeft, maar Hij kan die bevoegdheid slechts uitoefenen met inachtneming en binnen de perken van de wettelijke machtigingen.

Zo kan Hij de voorwaarden waaraan de instellingen moeten voldoen, neerleggen in de besluiten betreffende de procedure voor de erkenning of de aanwijzing ervan (artikel 21, § 2, van de gecoördineerde wetten; koninklijke besluiten van 4 september 1989 vermeld in voetnoot (3)). Hij kan eveneens rekening houden met de manier waarop de dienst is georganiseerd wanneer Hij op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en bij een in Ministerraad overlegd besluit de lijst van de erkende of aangewezen instellingen vaststelt (artikel 5 van de koninklijke besluiten van 4 sep-

tember 1989) of wanneer Hij een erkenning of aanwijzing schorst of opheft (artikelen 9, 10 en 11 van het besluit van 4 september 1989 betreffende de erkenning van de privaatrechtelijke instellingen; artikelen 11, 12 en 13 van dat betreffende de aanwijzing van de publiekrechtelijke instellingen).

Hij kan met dat gegeven ten slotte ook rekening houden bij het opmaken van de "roosters van de prioriteiten" (6).

Wat Hij echter niet mag doen - en dat zou Hij precies doen met de bij wijze van voorbeeld vermelde bepalingen - is zich mengen in de werking van de instellingen.

.../...

---

(6) In de gecoördineerde wetten staat geen uitdrukkelijke machtiging om roosters van de prioriteiten op te maken. Het inmiddels opgeheven koninklijk besluit van 23 juli 1985 bepaalde in artikel 3 dat een adviescomité ermee zou worden belast "prioriteiten inzake de aanwijzing" vast te leggen, zonder dat evenwel ter zake enige bevoegdheid werd verleend aan de Koning. De afdeling administratie van de Raad van State heeft het door de Ministerraad vastgestelde rooster - dat later als bijlage bij een ministerieel besluit van 15 april 1988 werd gevoegd - vernietigd omdat het uitging van een onbevoegd orgaan, maar heeft er wel aan toegevoegd dat volgens de economie van de wet kan worden aangenomen dat de Koning, krachtens de bevoegdheden die Hem bij artikel 19, tweede lid, worden verleend, op algemene wijze prioriteiten vastlegt (arrest Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking en andere, nr. 31.016 van 12 oktober 1988). Het systeem van de roosters van de prioriteiten, of althans de toepassing die eraan werd gegeven, is bekritiseerd tijdens de voorbereiding van de wet van 20 april 1989. Er was overwogen een permanent orgaan op te richten om "politiek betwistbare beslissingen die een uitvloeisel zouden zijn van een toevallige regeringsmeerderheid (te vermijden)" (Gedr. St. Kamer, 123/7-1988, blz. 14). Dat voornemen is in de tekst van de wet niet terug te vinden.

III. De vorenstaande opmerkingen tonen aan dat het ontworpen besluit in verscheidene hoofdstukken onwettig is maar vooral dat het te vroeg komt.

Het besluit zal pas op nuttige wijze kunnen worden onderzocht als de wetgever het statuut van de dienstplichtigen heeft goedgekeurd en nadat de bepalingen waarop in punt II kritiek is geleverd zijn herzien, desnoods door ze in een andere vorm op te nemen in de besluiten betreffende de voorwaarden voor erkenning en aanwijzing of betreffende de roosters van de prioriteiten.

---

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,
de Heren : voorzitter,

P. MARTENS, conseillers d'Etat,
M. HANOTIAU, staatsraden,

C.-L. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M.-Ch. MALCORPS, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.
Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

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

M.-Ch. MALCORPS. P. TAPIE.