

Rolnummer 733
Arrest nr. 27/95 van 21 maart 1995

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 21, § 7, van de wetten houdende het statuut van de gewetensbezwaarden, gecoördineerd op 20 februari 1980, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L.P. Suetens, L. François, P. Martens, J. Delruelle en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij arrest nr. 47.700 van 31 mei 1994 in zake de Vrije Universiteit Brussel (V.U.B.) tegen de Belgische Staat, heeft de Raad van State, afdeling administratie, volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 21, § 7, van de wetten houdende het statuut van de gewetensbezwaarden, gecoördineerd op 20 februari 1980 de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet (thans de artikelen 10, 11 en 24 van de gecoördineerde Grondwet) door de Koning de bevoegdheid te verlenen om een bijdrage op te leggen alleen aan de privaatrechtelijke instellingen waarvoor gewetensbezwaarden worden aangewezen, met name wel aan de vrije universiteiten en niet aan de publiekrechtelijke universiteiten ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij verzoekschrift van 4 juni 1991 vordert de Vrije Universiteit Brussel de vernietiging van het koninklijk besluit van 6 november 1990 tot vaststelling van het bedrag van en van de nadere regels omtrent de bijdrage van de privaatrechtelijke instellingen waarvoor gewetensbezwaarden worden aangewezen.

Verzoekster voert als enig annulatiemiddel de schending aan van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet (vroegere artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet), doordat het bestreden besluit tot gevolg heeft dat de « rijksuniversiteiten », publiekrechtelijke instellingen, niet zijn onderworpen - wat de tewerkstelling van gewetensbezwaarden betreft - aan enige bijdrage, en de vrije universiteiten, privaatrechtelijke instellingen, wel, terwijl zulk een gedifferentieerde behandeling niet verantwoord is.

De Raad van State overweegt dat hij over de aangeklaagde schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet geen uitspraak kan doen zonder te oordelen over de verenigbaarheid van artikel 21, § 7, van de wetten houdende het statuut van de gewetensbezwaarden, gecoördineerd op 20 februari 1980, met die grondwetsartikelen, wat bij uitsluiting een bevoegdheid van het Arbitragehof is. De Raad besluit dat hij dienvolgens verplicht is, met toepassing van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof te stellen.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 4 juli 1994 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van 4 juli 1994 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 11 augustus 1994 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 augustus 1994.

Memories zijn ingediend door :

- de V.U.B., Pleinlaan 2, 1050 Brussel, bij op 13 september 1994 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 26 september 1994 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 20 oktober 1994 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de V.U.B., bij op 14 november 1994 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 18 november 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 22 december 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 4 juli 1995.

Bij beschikking van 19 januari 1995 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 februari 1995.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 19 januari 1995 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 16 februari 1995 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. E. Brewaeys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de V.U.B.;
 - . Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. In rechte

- A -

Memorie van de Vrije Universiteit Brussel

A.1. Zowel de publiekrechtelijke universiteiten als de vrije universiteiten kunnen gewetensbezwaarden tewerkstellen. De gemeenschapsuniversiteiten dienen evenwel geen bijdrage te betalen, terwijl de vrije universiteiten op grond van artikel 21, § 7, van de gecoördineerde wetten op de gewetensbezwaarden tot een bijdrage van 3.000 frank per maand en per tewerkgestelde gewetensbezwaarde gehouden zijn. Die regeling benadeelt de vrije universiteiten en schendt de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet. Voor het verschil in behandeling, waarvan de motieven niet worden aangegeven, bestaat geen objectieve en redelijke verantwoording.

De bedoeling die de wetgever had toen hij de bijdrage oplegde, was te vermijden dat er schijn-verenigingen zouden worden opgericht, door en voor een zelfde gewetensbezwaarde. Die reden kan de huidige ongelijke en discriminerende behandeling van de Vrije Universiteit Brussel ten opzichte van de publiekrechtelijke universiteiten niet verantwoorden. Het oogmerk van de wetgever kan ook door andere, door de wet ingevoerde mechanismen worden bereikt, met name door de erkenning van de privaatrechtelijke instellingen die gewetensbezwaarden tewerkstellen en door het vereiste dat het moet gaan over gesubsidieerde instellingen of verenigingen, waarover de overheid controle kan uitoefenen.

Memorie van de Ministerraad

A.2. Niet elke ongelijke behandeling is een discriminatie. De Vrije Universiteit Brussel is een privaatrechtelijke instelling, die zich in een feitelijk verschillende situatie bevindt in vergelijking met de publiekrechtelijke universiteiten.

Een ongelijke behandeling is geoorloofd wanneer ze een doelstelling van algemeen belang beoogt te verwezenlijken. Het opleggen van de bijdrage van 3.000 frank heeft tot doel te bereiken dat de aanvragen om een gewetensbezwaarde tewerk te stellen, zinvol zouden zijn. Het vragen van de bijdrage zal mede bewerkstelligen dat de betrokkene zich werkelijk nuttig maakt in de instelling of vereniging waarin hij werkt. De wetgever wil voorkomen dat gewetensbezwaarden worden tewerkgesteld zonder dat dit enig nut heeft. Hij gaat ervan uit dat de privaatrechtelijke instellingen de bijdrage slechts zullen willen betalen wanneer hieraan een zinvolle reden ten grondslag ligt. De wetgever beoogt een lichtzinnig beroep doen op goedkope arbeidskrachten te vermijden.

Daarenboven beoogt de wetgever door het heffen van de bijdrage het oprichten van schijnverenigingen, opgericht door en voor eenzelfde gewetensbezwaarde, tegen te gaan.

De bijkomende vergoeding die sommige gewetensbezwaarden op grond van artikel 21, § 6, van de gecoördineerde wetten van 20 februari 1980 genieten, wordt mede gefinancierd met de bijdragen van de privaatrechtelijke instellingen.

Vele instellingen zijn vragende partij om een gewetensbezwaarde te kunnen tewerkstellen. Het is niet onredelijk dat die instellingen een deel van de kosten van die tewerkstelling dragen. Het is billijk dat de instellingen die de diensten van de gewetensbezwaarden genieten, ook mee bijdragen tot het betalen ervan.

De ongelijke behandeling is verantwoord omdat de vrije universiteiten zich niet in een identieke feitelijke toestand als de publiekrechtelijke universiteiten bevinden. De eerstgenoemde zijn privaatrechtelijke instellingen, de laatstgenoemde openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid. Dat objectieve verschil leidt tot een verschil in behandeling wat betreft de gevraagde bijdrage voor de tewerkstelling van gewetensbezwaarden. Dat verschil in behandeling wordt enerzijds verantwoord vanuit de bekommernis om misbruiken te vermijden, anderzijds vanuit het gegeven dat de wetgever, ondanks de beperkte budgettaire middelen, het noodzakelijk acht dat ook gewetensbezwaarden een beroep kunnen doen op het bestaansminimum.

Dat de wetgever een onderscheid heeft gemaakt tussen de publiekrechtelijke en particuliere instellingen is evident nu deze laatste niet onder dezelfde controle werken en een andere bestemming hebben. Een

overheidsinstelling moet per definitie geacht worden het algemeen belang te behartigen en vanuit haar organiek doel en haar werking voldoende garanties te bieden opdat niet moet worden gevreesd voor enig misbruik.

Het toekennen van een bijkomende vergoeding aan gewetensbezwaarden, die in andere omstandigheden aanspraak kunnen maken op het bestaansminimum, vergt een zware financiële inspanning. Het Hof heeft reeds bij verschillende gelegenheden aanvaard dat budgettaire beperkingen een verschil in behandeling kunnen rechtvaardigen. Het gemaakte onderscheid is evident daar het geen zin heeft de overheid aan de overheid te laten betalen.

Memorie van antwoord van de Vrije Universiteit Brussel

A.3. De Ministerraad gaat voorbij aan artikel 24, § 4, van de Grondwet. Krachtens dat artikel zijn alle onderwijsinstellingen gelijk voor de wet of het decreet. De Vrije Universiteit Brussel wordt evenwel benadeeld in vergelijking met de publiekrechtelijke universiteiten. Zowel de vrije als de publiekrechtelijke universiteiten verschaffen academisch onderwijs en verrichten wetenschappelijk onderzoek.

Doordat vrije universiteiten thans een bijdrage per tewerkgestelde gewetensbezwaarde moeten betalen, worden hun financiële middelen beperkt. De gelijke behandeling van de onderwijsinstellingen impliceert dat die onderwijsinstellingen geen beroep dienen te doen op of te zorgen voor bijkomende financieringsbronnen.

Artikel 24, § 4, van de Grondwet stelt weliswaar dat de wet en het decreet rekening mogen houden met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden. Door de verwerende partij wordt echter niet aangetoond welke objectieve verschillen, zoals de eigen karakteristieken van de inrichtende macht, de huidige discriminatie of ongelijke behandeling zouden kunnen verantwoorden.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.4. De arresten van de Raad van State nrs. 22.011 en 22.012 van 11 februari 1982 kunnen richtinggevend zijn voor de oplossing van de zaak. De Raad oordeelde in die arresten dat het opdragen van de vorming van de kandidaat-officieren van de rijkswacht, aan de rijksuniversiteiten (nu gemeenschapsuniversiteiten), met uitsluiting van de vrije universiteiten, niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de vrijheid van onderwijs.

- B -

B.1.1. Luidens artikel 21, § 2, van de wetten houdende het statuut van de gewetensbezwaarden, gecoördineerd op 20 februari 1980, kunnen gewetensbezwaarden worden aangewezen voor privaatrechtelijke instellingen die bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit zijn erkend, of voor diensten van die instellingen. Om te kunnen worden erkend, moeten die instellingen aan een aantal voorwaarden voldoen.

B.1.2. Artikel 21, § 7, van die wetten, ingevoegd bij artikel 10 van de wet van 20 april 1989, - artikel dat het onderwerp van de prejudiciële vraag is - bepaalt :

« Er kan van de privaatrechtelijke instellingen, bedoeld bij § 2, een bijdrage gevraagd worden die maximum 3.000 frank per maand en per tewerkgestelde gewetensbezwaarde kan bedragen.

De Koning stelt ter zake de modaliteiten vast. »

B.1.3. Artikel 21, § 8, van die gecoördineerde wetten, ingevoegd bij artikel 307 van de wet van 22 december 1989, bepaalt :

« Een bijzonder fonds, genoemd fonds voor de gewetensbezwaren, wordt opgenomen in de bijzondere sectie van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt.

Dit fonds wordt gestijfd door de bijdragen bedoeld in § 7 en is bestemd om de werkingsuitgaven te dekken met betrekking tot de dienst van de gewetensbezwaren. »

Volgens de parlementaire voorbereiding van de betrokken wetsbepaling gaat het in de eerste plaats om de uitgaven die voortvloeien uit de bijkomende vergoeding bedoeld in artikel 21, § 6 (*Gedr. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 975/1, p. 106), dat bepaalt :

« De gewetensbezwaarde heeft, onder dezelfde voorwaarden die gelden voor de toekenning door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het bestaansminimum, recht op een bijkomende vergoeding ten belope van het verschil tussen enerzijds het bestaansminimum en anderzijds de andere vergoedingen of toelagen, de soldij inbegrepen, die aan hem en zijn rechthebbenden zijn uitgekeerd, voor zover dat verschil positief is.

Deze bijkomende vergoeding wordt slechts toegekend nadat het financieel onvermogen werd vastgesteld. »

B.2. Artikel 21, § 7, stelt, wat betreft het betalen van een bijdrage tot stijving van het fonds voor de gewetensbezwaren, een verschil in behandeling in tussen publiekrechtelijke instellingen en privaatrechtelijke instellingen.

Dat onderscheid steunt op een objectief criterium. Het wordt ten aanzien van de privaatrechtelijke instellingen verantwoord als volgt :

« De filosofie achter deze maatregel berust op de zinvolle aanvraag voor een gewetensbezwaarde. De organisatie dient door zijn goede structuur leiding te geven aan de gewetensbezwaarde en hem ook zinvol en nuttig werk te geven ... » (*Gedr. St.*, Senaat, B.Z., 1988, nr. 370-2, p. 13).

Het opleggen van de verplichting tot het betalen van een bijdrage steunt derhalve op de overweging dat die verplichting ertoe zal leiden dat privaatrechtelijke instellingen slechts dan bereid zullen zijn een aanvraag voor een gewetensbezwaarde in te dienen wanneer daarvoor een zinvolle reden als grondslag bestaat.

Aangezien als algemene regel geldt dat het toezicht van de overheid op de privaatrechtelijke instellingen minder stringent is dan op publiekrechtelijke instellingen, kan het gemaakte onderscheid op zichzelf niet als onredelijk worden aangemerkt.

B.3. Artikel 21, § 7, heeft evenwel tot gevolg dat er een verschil in behandeling tussen universiteiten ontstaat, doordat de Koning de privaatrechtelijke universiteiten (vrije universiteiten genoemd), omdat zij privaatrechtelijke instellingen zijn, een bijdrage op grond van de tewerkstelling van gewetensbezwaarden kan opleggen, terwijl de publiekrechtelijke universiteiten aan die bijdrage niet kunnen worden onderworpen.

B.4. Het grondwettelijk beginsel betreffende de gelijkheid en niet-discriminatie inzake onderwijs, is neergelegd in artikel 24, § 4, van de Grondwet (vroeger artikel 17, § 4), dat luidt :

« Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden. »

B.5. Om een verschil in behandeling tussen onderwijsinstellingen ten aanzien van de regel van gelijkheid en niet-discriminatie te verantwoorden, volstaat het niet het bestaan van objectieve verschillen tussen die instellingen aan te wijzen. Bovendien moet worden aangetoond dat, in de geregelde aangelegenheid, de aangevoerde verschillen relevant zijn om een verschillende behandeling in redelijkheid te verantwoorden.

B.6. De parlementaire voorbereiding van de wetten van 20 april 1989 en 22 december 1989, waarbij in artikel 21 van de meervermelde gecoördineerde wetten respectievelijk de paragrafen 7 en 8 werden ingevoegd, maakt van de universiteiten of van andere onderwijsinstellingen geen melding.

B.7. Het door de Ministerraad aangevoerde argument dat de vrije universiteiten privaatrechtelijke instellingen zijn en de gemeenschapsuniversiteiten publiekrechtelijke instellingen, verantwoordt op zich niet dat de privaatrechtelijke universiteiten aan de in artikel 21, § 7, van meervermelde gecoördineerde wetten bedoelde bijdrage kunnen worden onderworpen, terwijl dit niet het geval is voor de gemeenschapsuniversiteiten. De Ministerraad toont niet aan - en het Hof ziet niet - waarom dit verschil in statuut een gedifferentieerde behandeling van de universiteiten op het gebied van de bijdrageplicht voor de tewerkstelling van gewetensbezwaarden kan verantwoorden, terwijl bij het aannemen van het gelijkheidsbeginsel inzake de behandeling van de onderwijsinstellingen, beginsel gesteld in artikel 24, § 4, van de Grondwet, het naast elkaar bestaan van publiekrechtelijke instellingen en van privaatrechtelijke instellingen een van de meest doorslaggevende gegevens was.

B.8. Het door de Ministerraad aangevoerde argument dat het opleggen van de bijdrage voor de tewerkstelling van gewetensbezwaarden een zinvolle tewerkstelling moet garanderen en misbruiken moet tegengaan, kan het betwiste verschil in behandeling niet verantwoorden. Niets wijst er immers op dat het risico van onverantwoorde tewerkstelling of van misbruik groter zou zijn in de privaatrechtelijke universiteiten dan in de publiekrechtelijke universiteiten.

B.9. Het gegeven dat publiekrechtelijke instellingen vanwege hun aard zelf moeten worden geacht het algemeen belang te behartigen, vormt geen afdoende verantwoording voor het bekritiseerde onderscheid. De privaatrechtelijke universiteiten zijn, als onderwijsinstellingen op academisch niveau, functionele openbare diensten, met andere woorden, diensten die ten behoeve

van de gehele bevolking of een gedeelte ervan worden georganiseerd met het oog op het vervullen van een taak van algemeen belang. Beide categorieën van universiteiten vervullen derhalve een taak van algemeen belang.

B.10. De argumenten van financiële en budgettaire aard die door de Ministerraad zijn aangevoerd, kunnen ten deze evenmin een verschil in behandeling tussen de universiteiten rechtvaardigen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, § 7, van de wetten houdende het statuut van de gewetensbezwaarden, gecoördineerd op 20 februari 1980, schendt artikel 24, § 4, van de Grondwet, in zoverre die bepaling het mogelijk maakt dat de Koning met betrekking tot het tewerkstellen van gewetensbezwaarden enkel aan de privaatrechtelijke universiteiten een bijdrage oplegt.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 maart 1995.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève