

Numéro du rôle : 733

Arrêt n° 27/95  
du 21 mars 1995

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 21, § 7, des lois portant le statut des objecteurs de conscience, coordonnées le 20 février 1980, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, L. François, P. Martens, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 47.700 du 31 mai 1994 en cause de la « Vrije Universiteit Brussel » (V.U.B.) contre l'Etat belge, le Conseil d'Etat, section d'administration, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21, § 7, des lois portant le statut des objecteurs de conscience, coordonnées le 20 février 1980, viole-t-il les articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution (actuellement les articles 10, 11 et 24 de la Constitution coordonnée) en conférant au Roi le pouvoir d'imposer une contribution uniquement aux organismes de droit privé auprès desquels sont affectés des objecteurs de conscience, notamment aux universités libres et non aux universités de droit public ? »

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par requête du 4 juin 1991, la « Vrije Universiteit Brussel » demande l'annulation de l'arrêté royal du 6 novembre 1990 fixant le montant et les modalités de la contribution des organismes de droit privé auprès desquels sont affectés des objecteurs de conscience.

La requérante prend un moyen d'annulation unique de la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution (anciens articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution), en ce que l'arrêté attaqué implique que les universités de l'Etat, organismes de droit public, ne sont soumises à aucune contribution en ce qui concerne l'occupation d'objecteurs de conscience et que les universités libres, organismes de droit privé, le sont effectivement, alors qu'une telle différence de traitement n'est pas justifiée.

Le Conseil d'Etat considère qu'il ne peut se prononcer sur la violation dénoncée des articles 10, 11 et 24 de la Constitution sans statuer sur la compatibilité de l'article 21, § 7, des lois portant le statut des objecteurs de conscience, coordonnées le 20 février 1980, avec ces mêmes articles de la Constitution et qu'un tel examen ressortit à la compétence exclusive de la Cour d'arbitrage. Le Conseil d'Etat conclut qu'il est dès lors tenu de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage, en application de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

### III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 4 juillet 1994.

Par ordonnance du 4 juillet 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 août 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 août 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- la V.U.B., boulevard de la Plaine 2, 1050 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 13 septembre 1994;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 26 septembre 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 octobre 1994.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la V.U.B., par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 1994;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 18 novembre 1994.

Par ordonnance du 22 décembre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 4 juillet 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 janvier 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 février 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 19 janvier 1995.

A l'audience publique du 16 février 1995 :

- ont comparu :
  - . Me E. Brewaeys, avocat du barreau de Bruxelles, pour la V.U.B.;
  - . Me P. Devers, avocat du barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

## IV. En droit

- A -

### *Mémoire de la « Vrije Universiteit Brussel »*

A.1. Tant les universités de droit public que les universités libres peuvent occuper des objecteurs de conscience. Les universités des communautés ne doivent toutefois verser aucune contribution alors que les universités libres sont tenues, en vertu de l'article 21, § 7, des lois coordonnées relatives aux objecteurs de conscience, au paiement d'une contribution de 3.000 francs par mois et par objecteur de conscience occupé. Cette mesure défavorise les universités libres et viole les articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Il n'existe pas de justification objective et raisonnable pour cette différence de traitement, dont les motifs ne sont pas indiqués.

En imposant cette contribution, le législateur entendait éviter que des associations fictives soient constituées par et en faveur d'un même objecteur de conscience. Ce motif ne saurait justifier le présent traitement inégal et discriminatoire de la « Vrije Universiteit Brussel » par rapport aux universités de droit public. L'objectif du législateur peut également être atteint via d'autres mécanismes instaurés par la loi, notamment l'agrégation des institutions de droit privé qui occupent des objecteurs de conscience et l'exigence qu'il s'agisse d'institutions ou d'associations subventionnées sur lesquelles l'autorité peut exercer un contrôle.

### *Mémoire du Conseil des ministres*

A.2. Tout traitement inégal ne constitue pas une discrimination. La « Vrije Universiteit Brussel » est une institution de droit privé qui, comparée aux universités de droit public, se trouve dans une situation concrètement différente.

Un traitement inégal est licite lorsqu'il entend réaliser un objectif d'intérêt général. La contribution de 3.000 francs est réclamée dans l'intention d'aboutir à ce que les demandes d'occupation d'un objecteur de conscience soient fondées. La demande de contribution concourra à ce que l'intéressé se rende réellement utile dans l'institution ou l'association au sein de laquelle il travaille. Le législateur veut empêcher que des objecteurs de conscience soient occupés sans effet utile. Il part du principe que les organismes de droit privé n'accepteront de payer la contribution que s'il existe pour cela une bonne raison. Le législateur entend éviter qu'il soit inconsidérément fait appel à une main-d'oeuvre bon marché.

En levant cette contribution, le législateur vise en outre à combattre la création d'associations fictives par et en faveur d'un même objecteur de conscience.

L'indemnité supplémentaire dont bénéficient certains objecteurs de conscience en vertu de l'article 21, § 6, des lois coordonnées du 20 février 1980 est cofinancée par les contributions des institutions de droit privé.

De nombreux organismes demandent à pouvoir occuper un objecteur de conscience. Il n'est pas déraisonnable que ces organismes supportent une partie des frais de cette occupation. Il est équitable que les organismes qui bénéficient des services des objecteurs de conscience contribuent également à leur paiement.

Le traitement différent est justifié parce que les universités libres ne se trouvent pas dans une situation concrète identique à celle que connaissent les universités de droit public. Les premières sont des organismes de droit privé, les secondes des institutions publiques dotées de la personnalité juridique. Cette différence

objective conduit à une différence de traitement en ce qui concerne la contribution demandée pour l'occupation d'objecteurs de conscience. Cette différence de traitement se justifie, d'une part, par le souci d'éviter des abus et, d'autre part, par la circonstance que le législateur, en dépit des moyens budgétaires limités, considère qu'il est nécessaire que les objecteurs de conscience puissent eux aussi prétendre au minimum de moyens d'existence.

Il semble évident que le législateur fasse une distinction entre les institutions de droit public et des organismes privés dès lors que ces derniers ne travaillent pas sous le même contrôle et ont une autre destination. On doit présumer, par définition, qu'une institution publique sert l'intérêt général et qu'elle présente, par son objet organique et son fonctionnement, suffisamment de garanties pour qu'il ne faille craindre aucun abus.

L'octroi d'une indemnité supplémentaire aux objecteurs de conscience, qui en d'autres circonstances peuvent prétendre au minimum de moyens d'existence, exige un effort financier important. La Cour a, en diverses occasions déjà, admis que des limitations budgétaires pouvaient justifier une différence de traitement. La différence instaurée s'impose parce que cela n'aurait pas de sens de faire payer le secteur public au secteur public.

#### *Mémoire en réponse de la « Vrije Universiteit Brussel »*

A.3. Le Conseil des ministres méconnaît l'article 24, § 4, de la Constitution. En vertu de cet article, tous les établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La « Vrije Universiteit Brussel » est cependant défavorisée par rapport aux universités de droit public. Tant les universités libres que les universités de droit public dispensent un enseignement académique et se consacrent à la recherche scientifique.

Du fait que les universités libres doivent à présent payer une contribution par objecteur de conscience occupé, leurs moyens financiers sont réduits. Le traitement égal des établissements d'enseignement implique que ceux-ci ne doivent pas requérir ou chercher des sources de financement complémentaires.

Sans doute l'article 24, § 4, de la Constitution énonce-t-il que la loi et le décret peuvent tenir compte des différences objectives, notamment des caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié. La partie défenderesse ne démontre toutefois pas quelles différences objectives, telles que les caractéristiques propres du pouvoir organisateur, pourraient justifier la présente discrimination ou différence de traitement.

#### *Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

A.4. Les arrêts du Conseil d'Etat n<sup>os</sup> 22.011 et 22.012 du 11 février 1982 peuvent indiquer la voie à suivre pour trancher l'affaire. Dans ces arrêts, le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'était pas contraire au principe d'égalité et au principe de la liberté de l'enseignement de confier la formation des candidats officiers de la gendarmerie aux universités de l'Etat (désormais les universités des communautés), à l'exclusion des universités libres.

- B -

B.1.1. Aux termes de l'article 21, § 2, des lois portant le statut des objecteurs de conscience, coordonnées le 20 février 1980, les objecteurs de conscience peuvent être affectés à des organismes de droit privé agréés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ou à des services de ces organismes. Pour être agréés, ces organismes doivent satisfaire à certaines conditions.

B.1.2. L'article 21, § 7, de ces lois, inséré par l'article 10 de la loi du 20 avril 1989, - article qui fait l'objet de la question préjudicielle - dispose :

« Une contribution ne pouvant excéder 3.000 francs par mois et par objecteur de conscience occupé peut être réclamée aux organismes de droit privé visés au § 2.

Le Roi en fixe les modalités. »

B.1.3. L'article 21, § 8, de ces lois coordonnées, inséré par l'article 307 de la loi du 22 décembre 1989, dispose :

« Un fonds spécial, dénommé fonds de l'objection de conscience, est prévu à la section particulière du budget du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.

Ce fonds est alimenté par les contributions visées au § 7 et est destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement inhérentes au service de l'objection de conscience. »

Selon les travaux préparatoires de la disposition législative en cause, il s'agit en premier lieu des dépenses résultant de l'indemnité supplémentaire visée à l'article 21, § 6 (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 975/1, p. 106), qui dispose :

« L'objecteur de conscience a droit, aux mêmes conditions que celles fixées pour l'octroi du minimum de moyens d'existence par les centres publics d'aide sociale, à une indemnité supplémentaire égale à la différence entre, d'une part, le minimum de moyens d'existence et, d'autre part, les autres indemnités ou allocations qui sont allouées

à lui-même et à ses ayants droit, en ce compris la solde, pour autant que cette différence est positive.

Cette indemnité supplémentaire ne peut être accordée qu'après que l'insuffisance de ressources financières aura été établie. »

B.2. L'article 21, § 7, instaure, en ce qui concerne le paiement d'une contribution destinée à alimenter le fonds de l'objection de conscience, une différence de traitement entre les institutions de droit public et les organismes de droit privé.

Cette distinction repose sur un critère objectif. Elle est justifiée comme suit à l'égard des organismes de droit privé :

« La philosophie qui sous-tend cette mesure est le bien-fondé de la demande d'un objecteur de conscience. Grâce à sa structure convenable, l'organisation doit diriger l'objecteur ainsi que lui donner un travail véritable et utile ... » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1988, n° 370-2, p. 13).

L'instauration de l'obligation de paiement d'une contribution repose dès lors sur la considération qu'une telle obligation conduira à ce que les organismes de droit privé n'accepteront d'introduire une demande d'occupation d'un objecteur de conscience que s'il existe pour cela une bonne raison.

Etant donné qu'en règle générale, le contrôle que les pouvoirs publics exercent sur les organismes de droit privé est moins strict que celui qu'ils exercent sur les institutions de droit public, la distinction établie ne peut être considérée en soi comme déraisonnable.

B.3. L'article 21, § 7, a cependant pour effet qu'il est créé une différence de traitement entre les universités, en ce que le Roi peut imposer aux universités de droit privé (dénommées universités libres), parce qu'elles sont des institutions de droit privé, une contribution pour l'occupation d'objecteurs de conscience, alors que les universités de droit public ne peuvent être soumises à cette contribution.

B.4. Le principe constitutionnel relatif à l'égalité et à la non-discrimination en matière d'enseignement est contenu à l'article 24, §4, de la Constitution (ancien article 17, § 4), qui dispose :

« Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié. »

B.5. Pour que soit justifiée au regard de la règle d'égalité et de non-discrimination une différence de traitement entre des établissements d'enseignement, il ne suffit pas que soit attestée l'existence de différences objectives entre ces établissements. Il doit en outre être démontré que, dans la matière réglée, les différences invoquées sont pertinentes pour justifier raisonnablement un traitement différent.

B.6. Les travaux préparatoires des lois du 20 avril 1989 et du 22 décembre 1989, par lesquelles les paragraphes 7 et 8 ont respectivement été insérés dans l'article 21 des lois coordonnées précédemment citées, ne mentionnent pas les universités, ni d'autres établissements d'enseignement.

B.7. L'argument invoqué par le Conseil des ministres selon lequel les universités libres sont des organismes de droit privé et les universités des communautés des institutions de droit public ne justifie pas en soi que les universités de droit privé puissent être soumises à la contribution visée à l'article 21, § 7, des lois coordonnées susmentionnées, alors que ce n'est pas le cas des universités des communautés. Le Conseil des ministres ne démontre pas - et la Cour n'aperçoit pas - en quoi cette différence de statut pourrait justifier que les universités soient traitées différemment en ce qui concerne l'obligation de contribution pour l'occupation d'objecteurs de conscience, alors que la coexistence d'institutions de droit public et d'organismes de droit privé fut une des circonstances les plus déterminantes de l'adoption du principe d'égalité de traitement des établissements d'enseignement posé dans l'article 24, § 4, de la Constitution.

B.8. L'argument du Conseil des ministres selon lequel le fait de réclamer une contribution pour l'occupation d'objecteurs de conscience doit garantir une occupation judicieuse et combattre les abus ne saurait justifier la différence de traitement dénoncée. En effet, rien n'indique que le risque d'occupation injustifiée ou abusive soit plus grand dans les universités de droit privé que dans les universités de droit public.

B.9. La circonstance que les institutions de droit public doivent, de par leur nature même, être présumées servir l'intérêt général ne justifie pas suffisamment la distinction critiquée. Les universités de droit privé sont, en tant qu'établissements d'enseignement de niveau académique, des services publics fonctionnels, en d'autres termes des services organisés pour les besoins de tout ou partie de la population en vue d'assumer une mission d'intérêt général. Les deux catégories d'universités assument dès lors une mission d'intérêt général.

B.10. Les arguments d'ordre financier et budgétaire invoqués par le Conseil des ministres ne sauraient davantage justifier, en l'espèce, une différence de traitement entre universités.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En tant qu'il permet au Roi d'imposer aux seules universités de droit privé le paiement d'une contribution concernant l'occupation d'objecteurs de conscience, l'article 21, § 7, des lois portant le statut des objecteurs de conscience, coordonnées le 20 février 1980, viole l'article 24, § 4, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 mars 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève