

Numéro du rôle : 882
Arrêt n° 34/96 du 15 mai 1996

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 34 et 35 de la loi du 9 décembre 1994 portant modification de certaines dispositions relatives à la gendarmerie et au statut de son personnel, introduit par l'a.s.b.l. Syndicat national du personnel de la gendarmerie et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 juin 1995 et parvenue au greffe le 3 juillet 1995, un recours en annulation des articles 34 et 35 de la loi du 9 décembre 1994 portant modification de certaines dispositions relatives à la gendarmerie et au statut de son personnel, publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 1994, a été introduit par l'a.s.b.l. Syndicat national du personnel de la gendarmerie, dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, avenue Charbo 25, ainsi que par P. Van Keer et D. Hooft, ayant tous deux élu domicile à l'adresse de la première partie requérante.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 3 juillet 1995, 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 août 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 août 1995.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1995.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 10 octobre 1995.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 2 novembre 1995.

Par ordonnance du 28 novembre 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 30 juin 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 janvier 1996, la Cour :

- a dit que l'affaire ne pouvait pas être déclarée en état et que le moyen d'office suivant semblait devoir être examiné :

« En vertu de l'article 184 de la Constitution, l'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi.

Si les dispositions imposant une obligation de remboursement aux officiers ou sous-officiers démissionnaires devaient être considérées comme des règles relatives à l'organisation de la gendarmerie, le législateur a-t-il violé l'article 184 de la Constitution en attribuant au Roi, par les dispositions litigieuses de la loi du 9 décembre 1994, le pouvoir de fixer le montant des traitements à rembourser ?

Dans l'affirmative, le législateur a-t-il méconnu le principe d'égalité et de non-discrimination en privant une catégorie de gendarmes de la garantie prévue par l'article 184 de la Constitution ? »;

- a invité les parties à faire connaître leur point de vue dans un mémoire complémentaire à déposer au plus tard le 2 février 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties par lettres recommandées à la poste le 11 janvier 1996.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 1er février 1996;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 1er février 1996.

Par ordonnance du 6 mars 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 27 mars 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocat et représentants, par lettres recommandées à la poste le 7 mars 1996.

A l'audience publique du 27 mars 1996 :

- ont comparu :
 - . Me Ph. Vande Castele et Me Th. Vrancken, avocats du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . E. Thibaut et R. Defoor, respectivement major et capitaine à l'état-major de la gendarmerie, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;
- les parties ont été entendues;
- 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.

III. *En droit*

- A -

Requête

En ce qui concerne la recevabilité

A.1. Les requérants Van Keer et Hooft sont respectivement sous-officier d'élite et officier à la gendarmerie et justifient de l'intérêt requis en droit.

La partie requérante a.s.b.l. Syndicat national du personnel de la gendarmerie défend les intérêts du personnel de la gendarmerie; à cette fin, ses statuts se fixent notamment comme objet « de susciter, de stimuler et de déployer toute activité se rapportant, directement ou indirectement, à la création, à la sauvegarde et à l'amélioration constante des conditions professionnelles, matérielles, sociales et morales de ses membres » (article 3, 1^o, des statuts de l'association sans but lucratif requérante). Sur la base de l'article 4 des statuts, le conseil d'administration de l'association sans but lucratif est compétent pour décider d'introduire un recours auprès de la Cour, ce qu'il a fait le 15 mars 1995; conformément à l'article 18 des statuts, la représentation en justice de l'association est exercée par le président national et le secrétaire national.

Quant au fond

A.2.1. A l'égard de toutes les dispositions est invoquée la violation des articles 10, 11, 12, 23, alinéa 2, et 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution (première branche), et des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 12, 23, alinéa 2, et 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, les articles 1er et 2 de la convention n^o 29 de l'Organisation internationale du travail, les articles 1er et 2 de la convention n^o 105 de l'Organisation internationale du travail, l'article 6 de la convention n^o 95 de l'Organisation internationale du travail relative à la protection de la rémunération, les articles 4, 14, 15 et 60 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 48 du Traité C.E. et l'article 1er de la Charte sociale européenne (seconde branche).

A.2.2. Les deux dispositions litigieuses sont à ce point intriquées que l'obligation de remboursement contestée est, en soi, inévitable. Le gendarme qui refuserait d'honorer l'obligation de remboursement liée à sa démission volontaire et dont la demande serait refusée pourrait théoriquement recouvrer sa liberté individuelle pourvu qu'il reste absent de manière irrégulière pendant dix jours, mais cette absence irrégulière est sanctionnée par la démission d'office, dans le cadre de laquelle le Roi ou le ministre, chacun en ce qui le concerne, pourrait malgré tout imposer cette obligation de remboursement.

A.2.3. Avant la modification de la loi, les gendarmes pouvaient, sauf dans des circonstances exceptionnelles, obtenir une démission de leurs fonctions de manière volontaire et non contraignante, sans aucune entrave légale. Désormais, les gendarmes sont traités d'une manière discriminatoire par rapport à leurs collègues qui ont pu obtenir une démission, sans aucune obligation de remboursement, avant le 9 décembre 1994. Le législateur déroge ainsi au principe de la protection totale et permanente et de l'inviolabilité de la rémunération, bien qu'il ne fût nullement obligé d'allouer une rémunération quelconque aux fonctionnaires ou gendarmes en formation. La violation du principe d'égalité est établie, dès lors que tous les autres sujets de droit belges ne doivent rendre aucun compte du salaire perçu, même pas de celui qu'ils ont obtenu durant une période de formation.

Le refus de démission et l'obligation de remboursement des frais de traitement ont des conséquences morales, sociales et patrimoniales extrêmes qui sont manifestement graves et qui doivent être considérées comme déraisonnables. Les mesures attaquées constituent également une sérieuse entrave à l'exercice de nouvelles activités professionnelles, laquelle, eu égard aux sanctions pénales et disciplinaires liées à l'absence illicite, est insurmontable.

A.2.4. Dans cette mesure, le libre choix du travail, garanti par la Constitution, est méconnu, de même que le libre accès à un nouvel emploi public dans un autre organisme de droit public. Il ressort en outre d'un grand nombre de faits que l'édiction des dispositions entreprises n'était de toute évidence pas nécessaire et que l'atteinte à des droits fondamentaux ainsi que le recouvrement d'un traitement préalablement acquis apparaissent comme fort déraisonnables.

A.3.1. Dans la seconde branche, les parties requérantes invoquent d'abord la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les conventions de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) n^{os} 29, 95 et 105, en ce qu'il s'agit de prestations professionnelles illicites, exigées sous la menace de sanctions pénales et disciplinaires et effectuées contre la volonté des intéressés, alors que ceux-ci ont cependant, et précisément par leur demande de démission, donné à connaître qu'ils ne se présentaient plus volontairement pour de futures prestations de travail dans le cadre actif. La clause d'échappatoire de l'article 2, alinéa 2, a), de la convention de l'O.I.T. n^o 29 n'est pas applicable puisque les prestations professionnelles forcées ne peuvent être qualifiées comme étant du travail exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire, d'autant que depuis 1992 la gendarmerie a cessé de faire partie des forces armées. Le droit fondamental, garanti au plan international, d'interdiction du travail forcé peut directement être invoqué, d'autant que, conformément à l'article 25 de la convention n^o 29, les ressortissants belges doivent être protégés au moyen de dispositions de droit pénal contre toute forme de travail forcé. Cette même convention ainsi que la convention n^o 105 ont également instauré une obligation de standstill, en sorte que l'Etat belge ne peut instaurer des formes nouvelles complémentaires de travail forcé.

A.3.2. De surcroît, l'article 6 de la convention de l'O.I.T. n^o 95 relative à la protection de la rémunération interdit de restreindre de quelque manière que ce soit la liberté du travailleur de disposer de son salaire à son gré, de sorte que cette disposition est également méconnue par les dispositions entreprises, puisqu'il apparaît que les gendarmes doivent, lors d'une démission volontaire ou non, rembourser un traitement précédemment perçu. Cette disposition renferme manifestement aussi une obligation de standstill.

A.3.3. La lecture conjointe des articles 4, 14 - qui contiennent eux-mêmes une obligation de standstill - et 60 de la Convention européenne des droits de l'homme fait apparaître une fois encore que les interdictions contenues dans les conventions de l'O.I.T. n^{os} 29 et 105 doivent avoir la priorité absolue et qu'il ne saurait être porté atteinte à la législation interne existante, moins défavorable. Dans la mesure où, sous l'empire de l'ancienne législation, les gendarmes du cadre actif jouissaient d'un droit inconditionnel à la démission sans avoir une obligation de remboursement, il ne saurait plus être admis aujourd'hui qu'il soit subitement porté atteinte à cette liberté individuelle autrefois garantie par le législateur belge au moyen de mesures pénales.

A.3.4. Il y a en outre violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 23 de la Constitution, qui contient une obligation de standstill, l'article 48 du Traité C.E., qui est étroitement lié aux dispositions susmentionnées des conventions de l'O.I.T. n^{os} 29 et 105, et l'article 1er de la Charte sociale européenne, dans la mesure où les dispositions attaquées portent atteinte au « libre choix du travail » et au « libre choix de répondre à des emplois effectivement offerts », dès lors que la qualité de gendarme est imposée d'office sous la contrainte de mesures (dissuasives) pénales, disciplinaires et financières.

A.3.5. Par ailleurs, les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 12 de la Constitution sont violés dès lors que la violation de l'interdiction de travail forcé contient également en soi une violation de l'obligation constitutionnelle de respect de la liberté individuelle.

A.4.1. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution ainsi que de l'article 48 du Traité C.E., en ce que les gendarmes qui sollicitent dans l'Union européenne un emploi offert, soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé, subissent, de par les mesures litigieuses, une entrave, en raison du possible refus de la démission présentée, ou en raison des frais qu'il leur faut rembourser à l'occasion de cette démission.

A.4.2. Les articles 10 et 11 combinés avec l'article 23 de la Constitution sont violés en tant que les mesures attaquées de refus de démission et d'obligation de remboursement d'une partie du traitement discriminent les gendarmes en ce qui concerne la possibilité d'accès à d'autres fonctions publiques, sans qu'existe pour ce faire une justification objective et raisonnable.

A.4.3. Les articles 11 et 23 de la Constitution et 48 du Traité C.E. sont violés en tant que les mesures entreprises entravent les gendarmes dans leur droit de libre accès aux fonctions du secteur privé. L'article 48 du Traité C.E. ne fait aucune distinction selon la nature de l'emploi - dans le secteur public ou privé - que l'on exerce au moment où l'on entend faire usage du droit garanti dans cet article.

A.5. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 35 de la loi du 9 décembre 1994, dès lors que la démission d'office est la peine disciplinaire la plus lourde qui correspond à la révocation dans le statut des fonctionnaires et que les gendarmes sont confrontés à cette occasion à une obligation de remboursement, sans que cette mesure présente un rapport objectif avec le but poursuivi, qui est de rompre intégralement et définitivement les liens avec le membre du personnel d'une manière qui, à l'estime du ministre, doit être déshonorante et humiliante. Dès lors que la sanction de la démission d'office cause déjà pour le membre du personnel un préjudice difficilement réparable, on ne voit pas comment la sanction supplémentaire du remboursement pourrait se justifier raisonnablement.

A.6. Le dernier moyen, qui est dirigé contre les deux dispositions, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la propriété acquise sous forme de salaire doit être remboursée. Le gendarme concerné est en effet confronté à un dilemme en ce qu'il doit soit exercer son droit à la démission, ce qui respecte l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme mais porte atteinte au droit de propriété, soit conserver son patrimoine en renonçant au droit à la démission ou en essayant un refus pour la démission proposée, mais dans ce cas le droit fondamental garanti par l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme est violé.

Mémoire du Conseil des ministres

A.7.1. Après avoir observé que les dispositions attaquées n'ont pas encore été mises en vigueur, le Conseil des ministres conteste d'abord la recevabilité du recours introduit par l'a.s.b.l. Syndicat national du personnel de la gendarmerie. Eu égard à l'arrêt n° 54/95, il est permis de se demander si cette partie justifie d'un intérêt suffisant dès lors que l'objet social de l'association n'est pas affecté directement et défavorablement par les dispositions attaquées. En effet, l'association sans but lucratif oeuvre en faveur de l'amélioration de la situation professionnelle de chacun de ses membres, de sorte que la simple addition de l'intérêt individuel de chaque membre ne crée pas automatiquement un intérêt dans le chef d'une association qui s'engage en faveur desdits membres.

A.7.2. Les deux requérants ne peuvent pas davantage être affectés directement et défavorablement par les dispositions attaquées, en ce qu'ils effectuent depuis longtemps des prestations à la gendarmerie et qu'ils ne pourront de ce fait jamais être tenus de rembourser une partie de leur traitement, puisque cette obligation ne peut être imposée que lorsque le membre du personnel en question n'a pas, à l'issue de la formation de base, presté un nombre minimum d'années correspondant à une fois et demie la durée de cette formation de base.

A.7.3. Enfin, la recevabilité du recours est contestée en tant que les dispositions entreprises ne font qu'instaurer le principe du remboursement, son exécution étant confiée au Roi. Puisqu'il s'agit d'une habilitation générale, il faut, pour apprécier l'étendue de cette habilitation, postuler qu'elle est constitutionnelle. L'appréciation de la manière dont le Roi fait usage de cette compétence et violerait ainsi éventuellement le principe d'égalité échappe à la compétence de la Cour d'arbitrage mais relève de celle du Conseil d'Etat.

A.8.1. Sur le fond, le Conseil des ministres observe que les conséquences liées à la constatation d'une absence irrégulière de plus de dix jours sont assimilées, sans aucune connotation disciplinaire et de la même manière que les dispositions statutaires relatives aux membres du personnel de la fonction publique, à un retrait définitif d'emploi dû à une démission d'office.

A.8.2.1. En ce qui concerne la première branche du premier moyen, le Conseil des ministres limite son examen à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, puisque la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement les dispositions attaquées au regard des articles 12 et 23 de la Constitution.

A.8.2.2. L'argument du traitement inégal des gendarmes par rapport à la situation antérieure ne saurait être retenu. En effet, les dispositions invoquées n'exigent pas qu'une situation antérieure demeure inchangée. Le simple fait que soit prévue une éventuelle exigibilité d'une indemnité dite de rupture ne constitue pas en soi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution et n'implique pas de limitation des garanties en matière de libre disposition du salaire. Il peut être renvoyé en l'espèce à l'article 39, § 1er, de la loi relative aux contrats de travail, en vertu duquel d'autres sujets de droit belges qui résilient un contrat de travail sans respecter le délai de préavis sont tenus de payer une indemnité. Au demeurant, il n'est pas question de limiter le droit invoqué à une libre disposition du salaire, puisqu'il n'y a aucune saisie immédiate sur salaire et qu'en soi, tout remboursement, peu importe sa nature, a une incidence sur le patrimoine sans nécessairement affecter pour autant le salaire. L'indemnité due peut, du reste, également être payée par un tiers, par exemple par l'entreprise qui reprend le gendarme en qualité de travailleur salarié. La prétendue dérogation à la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs par une autre disposition législative ne constitue pas en soi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

L'article 34 entrepris de la loi du 9 décembre 1994 a pour but de permettre aux membres du personnel qui souhaitent quitter le corps prématurément de partir malgré tout, pourvu qu'ils remboursent totalement ou partiellement le traitement perçu durant la formation, si le ministre en fait une condition. L'article 35 vise à éviter que des membres du personnel qui se sont vu refuser, sur la base de l'article 31 de la loi du 27 décembre 1973, pour cause de contradiction avec l'intérêt du service, la démission présentée, puissent obtenir sans plus leur démission en demeurant simplement absent pendant plus de dix jours. Pour la même raison, ils pourront obtenir satisfaction à condition de rembourser une partie ou la totalité des traitements perçus pendant la formation.

A.8.2.3. Le critère est objectif puisque le statut de la gendarmerie doit, comme celui d'autres corps, être réglé par le législateur et puisque celui-ci a également imposé une telle obligation de remboursement aux militaires, cependant que d'autres catégories de personnes se trouvant dans une situation similaire sont elles aussi tenues de payer une indemnité en cas de rupture unilatérale d'un lien contractuel.

A.8.2.4. La distinction est également raisonnablement justifiée puisque, comme les militaires, les gendarmes reçoivent une formation spécifique censée les préparer à des tâches opérationnelles. La gendarmerie se chargeant de la formation de son propre personnel, ce qui garantit que l'on puisse pourvoir de manière continue aux effectifs du personnel, il est raisonnable d'escompter une certaine période de rendement de la part du futur fonctionnaire de police ainsi formé, eu égard au coût élevé de cette formation. Toutefois, si l'intérêt du service ne s'oppose pas au départ prématuré du membre du personnel, il n'est pas déraisonnable que la loi instaure en guise de compensation le principe du remboursement - à titre d'indemnisation de la collectivité pour l'investissement en formation - et confie au Roi les modalités d'exécution de ce principe, surtout lorsque la rupture unilatérale de la collaboration émane du travailleur.

A.8.2.5. Les conséquences des mesures litigieuses consistent en l'obligation de rembourser l'ensemble ou une partie des traitements perçus pendant la formation, l'objectif étant que le montant à rembourser soit déterminé de manière dégressive à mesure que le membre du personnel a presté un temps plus long à l'issue de sa formation de base. La proportionnalité entre le but et les moyens réside dans le mode de calcul du montant à déterminer éventuellement. Le remboursement porte uniquement sur une partie ou sur l'ensemble des traitements perçus pendant la formation, ce qui contient déjà de manière implicite mais certaine un

élément de proportionnalité, dans la mesure où la formation d'un membre du personnel a demandé comme investissement non seulement le coût salarial de l'élève mais aussi des frais de fonctionnement. Le rapport raisonnable ressort par ailleurs du coefficient de rendement proposé (non contenu dans la loi) et du mode de calcul dégressif qui est imposé dans l'exposé des motifs.

A.8.3.1. La violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les conventions de l'O.I.T. n^{os} 29, 95 et 105, qui n'ont du reste aucun effet direct, est contestée au motif qu'on ne voit pas clairement dans quelle mesure cette convention serait violée (dans certains de ses articles). Dans la mesure où, par suite des dispositions contestées, le gendarme pourrait éventuellement renoncer à sa demande de démission après avoir pris connaissance du montant qui y sera peut-être lié par le ministre, il ne saurait être question de travail forcé puisque l'intéressé est libre à tout moment de se mettre dans une situation d'absence irrégulière. En aucun cas, des mesures pénales ou disciplinaires ne sont liées à une telle absence irrégulière, si bien qu'il ne peut être question de travail forcé. Le membre du personnel qui souhaite achever la période de rendement n'est pas davantage soumis à un travail forcé, puisque la poursuite de la relation statutaire dépend exclusivement de son initiative.

A.8.3.2. Le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 4, 14 et 60 de la Convention européenne des droits de l'homme, doit être considéré comme irrecevable au motif que les parties requérantes ne démontrent pas elles-mêmes en quoi réside la violation du principe d'égalité. Même si le moyen était recevable, il serait dépourvu de fondement puisque la notion de travail forcé ou obligatoire implique deux conditions qui doivent être réunies simultanément, à savoir, d'une part, que le travail ou le service doit être effectué contre la volonté du travailleur et, d'autre part, que l'obligation d'exécuter ce travail ou ce service soit injuste et imposée ou que ce travail ou ce service puisse être évité, c'est-à-dire qu'il soit inutilement offensant. Le Conseil des ministres estime qu'il ne peut être question d'une violation des articles invoqués, étant donné que les membres du personnel de la gendarmerie ont adhéré volontairement à ce corps. La situation du membre du personnel qui a refusé d'accéder à la proposition de paiement ne correspond en rien à la définition précitée de la notion de travail forcé. Une décision récente de la Commission européenne des droits de l'homme fait également apparaître que les deux conditions doivent encore toujours être remplies.

A.8.3.3. Pour ce qui est de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 23 de la Constitution, le Conseil des ministres renvoie à l'argumentation relative à la non-violation de l'interdiction de travail forcé.

A.8.3.4. La violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er de la Charte sociale européenne, ne saurait davantage être retenue puisqu'il est insuffisamment précisé en quoi réside cette violation et que la Charte n'a d'ailleurs aucun effet direct. Au demeurant, la protection de certains intérêts, comme en l'espèce l'ordre public, peut exiger une limitation de l'application des principes de la Charte sociale européenne. Il paraît justifié de récupérer une part (fortement réduite) des frais de formation qui ont été financés par des deniers publics.

En tant que le moyen serait malgré tout jugé recevable, le Conseil des ministres limite sa défense à la violation éventuelle de l'article 1er, paragraphe 2, de la Charte sociale européenne (protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris). Il faut observer tout d'abord que la Charte n'est pas applicable dans toutes ses dispositions aux militaires de carrière, compte tenu de la spécificité de leur mission et de leur statut, observation qui peut valoir *mutatis mutandis* pour les gendarmes. De surcroît, la durée du service obligatoire, qui peut être au maximum de neuf ans, ne saurait être considérée comme déraisonnable. Enfin, dans le cadre des organes de la Charte sociale européenne, le principe du remboursement des frais de formation a été admis.

A.8.3.5. La violation, invoquée dans le deuxième moyen, des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 48 du Traité C.E. ne saurait être retenue. Cette dernière disposition consacre l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres. Un problème de non-discrimination au sens de cette disposition ne concerne que les travailleurs d'autres Etats

membres qui souhaitent exercer leurs activités dans l'Etat membre concerné. Selon une jurisprudence constante, les dispositions du Traité relatives à la libre circulation des personnes ne peuvent s'appliquer aux activités dont tous les éléments se situent dans un seul Etat membre. Etant donné que les dispositions attaquées portent de surcroît sur des emplois dans l'administration publique, qui sont exclus du champ d'application de l'article 48 du Traité C.E., le moyen est irrecevable.

A.8.3.6. La violation des articles 10 et 11 de la Constitution reprochée à l'article 35 de la loi du 9 décembre 1994 ne saurait être retenue puisque les parties requérantes placent l'indemnité de rupture dans un contexte disciplinaire, alors qu'il ressort des travaux préparatoires que, pour que les choses soient claires, il est disposé expressément dans la loi que la procédure devant le conseil d'enquête n'est pas applicable en cas de démission d'office consécutive à une absence irrégulière de plus de dix jours, de sorte que les dispositions contestées ne relèvent pas du domaine disciplinaire.

A.8.3.7. L'irrecevabilité du quatrième moyen, inféré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, est également soulevée en tant que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi seraient (à présent) violés les principes d'égalité et de non-discrimination. Sur le fond, ces parties ne précisent pas non plus très clairement en quoi résiderait la violation du droit de propriété. Le Conseil des ministres estime que l'atteinte portée au droit de propriété en raison du remboursement dégressif des traitements perçus pendant la formation s'inscrit dans le champ d'application du deuxième alinéa de l'article 1er du Premier Protocole. Il s'agit en effet d'une contribution dont le caractère raisonnable a été démontré. Cette affirmation prend encore plus de valeur qu'en matière fiscale, où la liberté d'appréciation des Etats est relativement large et le contrôle de proportionnalité plutôt restreint, sinon formel. Il a été jugé, dans une affaire relative à la rétroactivité d'une loi fiscale en matière de fraude fiscale, que la mesure n'était pas manifestement déraisonnable à la lumière du but poursuivi.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.9.1. Le recours de l'a.s.b.l. Syndicat national du personnel de la gendarmerie est bel et bien recevable puisque les dispositions législatives litigieuses instaurent de manière néfaste des modalités substantielles de démission volontaire et de démission d'office des gendarmes, ce qui démontre l'intérêt légitime de l'association sans but lucratif, qui agit en vue de protéger et d'améliorer la situation des gendarmes, comme il ressort des arrêts n^{os} 81/94 et 64/95.

Les deux gendarmes ont intérêt à attaquer les articles 34 et 35 de la loi du 9 décembre 1994 jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la pension, puisque les frais de formation sont interprétés de manière fort large et qu'à l'avenir, même pour chaque formation supplémentaire de niveau supérieur, dont les requérants ne sont pas nécessairement exclus, une année supplémentaire de service à effectuer est comptée par année de formation supplémentaire à charge de l'autorité.

A.9.2. Les parties requérantes objectent formellement que les droits et obligations des gendarmes doivent être réglés exclusivement par le législateur, de sorte qu'une délégation d'une assemblée délibérante au Roi doit être envisagée avec la prudence nécessaire et être déterminée de manière précise, d'autant que les mesures d'exécution peuvent tout au plus fixer des points de détail. Le législateur a lui-même instauré le principe du remboursement total du traitement déjà alloué, le caractère dégressif de ce remboursement impliquant la fixation d'une période de référence. Les parties requérantes sont directement lésées aussi bien par l'importance de la délégation que par la nature de la somme à rembourser.

A.9.3.1. En vertu de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme et des conventions de l'O.I.T. n^{os} 29 et 105, qui ont effet direct et qui impliquent une obligation de standstill, le rejet de demandes de retrait d'emploi en temps de paix constitue un acte juridique inadmissible, passible de sanctions

conformément à l'article 25 de la convention de l'O.I.T. n° 29. Il ne peut être dérogé à ces dispositions que dans des circonstances exceptionnelles, inexistantes en l'espèce. Le droit subjectif à la démission constitue un droit incondtionnel qui est également garanti dans d'autres statuts de fonctionnaires.

A.9.3.2. Le déclinatoire de compétence pour d'autres droits fondamentaux que ceux contenus dans les articles 10, 11 et 24 de la Constitution est rejeté au motif que la violation de ces autres droits fondamentaux constitue également une violation du principe d'égalité.

Les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés par les dispositions attaquées dans la mesure où la protection de la rémunération est garantie à tous les Belges. La comparaison faite par le Conseil des ministres avec des situations dans le secteur privé réglées par la loi ne saurait être retenue et est mal fondée à plus d'un égard, notamment parce que les modalités de remboursement en cas de démission ont été déterminées de manière beaucoup plus précise et rigoureuse que par les dispositions entreprises. Il est tout aussi contestable de prétendre que les mesures ne portent pas atteinte au droit de disposer librement de la rémunération. Passer au secteur privé n'est pas aussi simple que ce qu'affirme le Conseil des ministres, et on ne voit pas comment les gendarmes seraient obligés de rembourser (une partie de) leur traitement s'ils accèdent à une autre fonction publique.

A.9.3.3. Le but poursuivi, créer la possibilité de partir prématurément moyennant remboursement, n'est pas légitime, parce que toute limitation du droit de démission doit être abolie à la suite de la ratification des conventions de l'O.I.T. susmentionnées. Etant donné qu'un départ prématuré sans aucun remboursement était possible dans le passé, l'obligation de standstill s'oppose à l'instauration d'une obligation de remboursement et d'un délai de rendement minimum.

La distinction ne repose sur aucun critère objectif et la comparaison avec d'autres corps de l'Etat, y compris la comparaison avec les militaires, dont le régime est de toute façon moins sévère que celui des gendarmes, ne saurait être retenue.

Une différence raisonnablement justifiée fait également défaut, étant donné que les gendarmes, sous réserve d'une exception mineure, sont tenus pendant la durée de leur formation à d'autres obligations et activités professionnelles. Le fait que les gendarmes seraient formés au niveau interne est un choix d'opportunité, qui n'exige d'ailleurs pas l'obligation d'octroyer un traitement quelconque. Au demeurant, une obligation de remboursement est une mesure antisociale et discriminatoire.

Il n'y a enfin aucun rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi. D'abord parce que l'habilitation implique que le Roi pourrait même faire recouvrer la totalité du traitement, ce qui est déjà déraisonnable en soi, et ensuite parce que l'on vise non pas les frais de formation, mais explicitement (une partie de) la rémunération. Pour le secteur privé, le recouvrement de frais a du reste également été ressenti dans le passé comme étant contraire à l'ordre public.

A.9.3.4. L'effet direct des conventions de l'O.I.T. n°s 29, 95 et 105 est une nouvelle fois souligné par référence à la doctrine et à la jurisprudence, et il est insisté sur la compétence de la Cour pour sanctionner la violation de dispositions conventionnelles internationales en ce qu'une violation des droits fondamentaux qui y sont contenus constitue une violation du principe d'égalité. Comme d'autres fonctionnaires, les gendarmes peuvent invoquer l'interdiction du travail forcé.

A.9.3.5. La violation des articles 4, 14 et 60 de la Convention européenne des droits de l'homme par les dispositions entreprises ressort d'une jurisprudence et d'une doctrine récentes. La référence du Conseil des ministres à un concept restrictif de travail forcé, qui n'existe que lorsque deux conditions cumulatives sont remplies et qui est exclu dans la mesure où un accord de volontés a précédé l'engagement, est rejetée.

Une relation de travail volontairement conclue jadis n'est pas soustraite dans tous les cas de figure à l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme. Un engagement réalisé sur une base volontaire peut acquérir un caractère coercitif si les conditions de recrutement écartent tout droit de résiliation de la relation de travail, raison pour laquelle le deuxième critère a été suggéré comme critère autonome ou de substitution.

A.9.3.6. L'article 1er de la Charte sociale européenne peut également être invoqué de manière recevable, en ce qu'il est étroitement lié aux conventions de l'O.I.T. n°s 29 et 105, en ce qu'il présente un effet direct et en ce qu'il implique une obligation de standstill. Au demeurant, l'article 6 de la Charte a déjà été invoqué de manière recevable dans une procédure devant la Cour.

A.9.4. Les parties requérantes rejettent la thèse du Conseil des ministres au sujet de l'article 48 du Traité C.E., lequel, à leur estime, accorde à tous les ressortissants de l'Union européenne un droit subjectif de répondre sans entrave à des emplois à temps plein effectivement offerts dans le secteur privé. L'argumentation selon laquelle cet article n'est pas applicable en l'espèce au motif que tous les éléments se produisent au sein d'un même Etat membre ne saurait être admise, d'une part, parce qu'il ne peut être exclu qu'un gendarme demande un retrait d'emploi en vue de répondre à une offre d'emploi à l'étranger, et, d'autre part, parce que certains gendarmes ayant leur domicile en Allemagne peuvent se prévaloir de l'article 48 du Traité C.E. s'ils postulent un nouvel emploi en Belgique. La pertinence ne réside pas dans le fait que les gendarmes occupent un emploi public, mais bien dans le fait qu'ils puissent éventuellement répondre à une offre dans le secteur privé. Les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme sont également respectés par les institutions de l'Union européenne et en particulier par ses organes juridictionnels.

L'interprétation des parties requérantes et celle du Conseil des ministres étant contradictoires, les premières nommées estiment que si la Cour ne devait pas admettre la position des requérants, elle devrait poser à la Cour de justice une question préjudicielle libellée comme suit :

« L'article 48 du Traité C.E. doit-il être interprété en ce sens que les ressortissants d'un Etat membre pourraient être privés, sur la base de leur statut de fonctionnaire, du droit inscrit dans cette disposition de répondre à des emplois à temps plein effectivement offerts dans le secteur privé, soit dans cet Etat membre, soit dans les autres Etats membres ? »

A.9.5. La démission d'office doit bel et bien être considérée comme une sanction disciplinaire. La constatation que le conseil d'enquête ne doit pas être consulté à cet égard n'est pas pertinente, puisque cet organe ne doit pas davantage être consulté pour d'autres sanctions disciplinaires, sans que celles-ci perdent de ce fait leur caractère disciplinaire.

A.9.6. En tant qu'est invoquée une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les requérants constatent qu'il peut difficilement être nié qu'un éventuel remboursement total de traitements déjà perçus et dépensés porte gravement atteinte au droit de propriété, alors que les motifs de dérogation à cette disposition ne sauraient être invoqués, puisque cette obligation de remboursement ne peut aucunement être considérée comme un impôt, une contribution ou une amende.

Quant au moyen soulevé d'office

A.10. Par ordonnance du 9 janvier 1996, la Cour a soumis aux parties le moyen d'office suivant :

« En vertu de l'article 184 de la Constitution, l'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi.

Si les dispositions imposant une obligation de remboursement aux officiers ou aux sous-officiers démissionnaires devaient être considérées comme des règles relatives à l'organisation de la gendarmerie, le législateur a-t-il violé l'article 184 de la Constitution en attribuant au Roi, par les dispositions litigieuses de la loi du 9 décembre 1994, le pouvoir de fixer le montant des traitements à rembourser ?

Dans l'affirmative, le législateur a-t-il méconnu le principe d'égalité et de non-discrimination en privant une catégorie de gendarmes de la garantie prévue par l'article 184 de la Constitution ? »

Position du Conseil des ministres

A.11.1. Sur la base des travaux préparatoires du Congrès national, il peut être affirmé que l'article 184 de la Constitution vise essentiellement et exclusivement à faire figurer dans une loi les nécessités et tâches opérationnelles de la gendarmerie. Il a été précisé à cet égard - même si c'était en rapport avec l'armée et la garde civique - que l'on ne pouvait pas s'attendre « à voir figurer dans le cadre étroit d'une constitution tout ce qui concerne le recrutement de l'armée, ni tout ce qui est relatif à l'organisation de la garde civique. Ces détails doivent être nécessairement abandonnés à des lois particulières, qui développeront dans leur application les principes fondamentaux posés dans la constitution. »

La loi du 2 décembre 1957 visait à garantir la mission traditionnelle générale, l'organisation militaire et territoriale, la triple dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, l'obligation d'intervenir de sa propre initiative et l'indépendance vis-à-vis des autorités civiles de la gendarmerie. Seuls quatre articles de cette loi portaient sur le personnel de la gendarmerie. Le statut du personnel *sensu lato* doit donc être exclu de la notion d'« organisation et [...] attributions de la gendarmerie », d'autant que lors des travaux préparatoires de la loi précitée le gouvernement n'a pas suivi l'avis du Conseil d'Etat visant à faire régler le statut du personnel dans le cadre de la susdite loi. La disposition attaquée n'a donc pas été prise en exécution de l'article 184 de la Constitution, de sorte que le législateur n'a aucunement violé la Constitution en habilitant le Roi « à fixer le montant des traitements à rembourser ». Les membres du personnel de la gendarmerie demeurent soumis, en application des dispositions transitoires de la loi du 18 juillet 1991, aux lois et règlements applicables au personnel des forces armées, tels qu'ils sont adaptés, le cas échéant, à leur situation particulière. Le statut du personnel de la gendarmerie ne relève pas du champ d'application de cette disposition transitoire, eu égard au fait qu'il a toujours été réglé jusqu'à ce jour dans une législation distincte, plus précisément la loi précitée du 27 décembre 1973. Les lois du 20 mai 1994 ne sont pas applicables aux membres du personnel de la gendarmerie. Le statut de la gendarmerie est réglé par une loi en vertu de la compétence résiduaire du pouvoir législatif, des pouvoirs n'ayant pas été délégués au Roi par la Constitution alors que semblable délégation est en revanche prévue pour les membres du personnel de la fonction publique par l'article 107, alinéa 2, de la Constitution.

Dans la loi entreprise, le législateur a fait application de l'article 105 de la Constitution. La simple habilitation donnée dans le cadre des dispositions contestées ne peut en soi entraîner une violation du principe d'égalité, puisque toutes les dispositions sont invariablement d'application à tout membre du personnel de carrière de la gendarmerie.

Les dispositions attaquées ne sauraient être considérées comme des règles relatives à l'organisation de la gendarmerie et ne peuvent donc violer l'article 184 de la Constitution.

A.11.2. En réponse à la deuxième question, le Conseil des ministres déclare que le législateur n'a pas méconnu les principes d'égalité et de non-discrimination en privant une catégorie de gendarmes de la garantie qu'aurait prévue l'article 184 de la Constitution, puisque cette disposition n'offre nullement une « garantie » aux « membres du personnel de la gendarmerie ». En revanche, le Constituant avait bel et bien l'intention de protéger les habitants du Royaume par le biais d'un contrôle démocratique de l'organisation et des attributions de la gendarmerie, contre une éventuelle attribution de compétence ou modification de cette organisation par le pouvoir exécutif.

En outre, il n'est pas question d'une distinction entre « plusieurs catégories » au sein de la gendarmerie : les dispositions attaquées sont applicables sans distinction à tous les membres du personnel de carrière, qui sont tous concernés par l'obligation de remboursement dont les modalités peuvent être fixées par le Roi.

Position des parties requérantes

A.12.1. La fixation du statut des militaires et des gendarmes - par le biais de l'interprétation des termes « organisation de la gendarmerie » utilisés à l'article 184 de la Constitution, qui impliquent notamment la fixation des droits et obligations des gendarmes, en ce compris le régime de démission - est réservée au législateur fédéral, qui doit être considéré comme exclusivement compétent en la matière. Etant donné que la Constitution prescrit l'adoption d'une loi, le statut des gendarmes est totalement soustrait au pouvoir réglementaire du Roi : la compétence attribuée est hautement spécifiée et ne se prête pas à une quelconque sous-délégation. L'article 184 de la Constitution ne permet pas que le législateur fédéral se contente de fixer les principes du statut des gendarmes. Il échet d'ailleurs d'observer que, s'agissant de l'obligation de remboursement de la part des membres du personnel de la gendarmerie, comparativement aux éléments de l'obligation de remboursement fixés par le législateur pour les militaires et contenus dans les lois du 20 mai 1994, une délégation encore plus grande est conférée au Roi, notamment en ce qui concerne la définition de notions telles que « la durée de la formation », « la durée de la formation qu'il a reçue aux frais de l'autorité » et « les années de service prestées ». L'argument selon lequel, sur la base de l'arrêt de la Cour n° 81/95 du 14 décembre 1995, le législateur confirmera sans nul doute l'arrêté du 20 décembre 1995 adopté dans l'intervalle par le Roi, n'est pas pertinent en l'espèce puisque, dans cette hypothèse, l'organe compétent en la matière, le législateur fédéral, intervient effectivement sur le plan législatif.

Selon les parties requérantes, la jurisprudence et la doctrine actuelles soulignent le caractère absolument exclusif de la compétence du législateur fédéral. Dans un Etat de droit démocratique, le législateur préserve la collectivité du pouvoir exécutif, en fixant entièrement lui-même le statut de la force publique, en ce compris la gendarmerie, qui relève toujours de ce titre de la Constitution.

A.12.2. Il ne peut être porté atteinte au respect du principe de légalité inscrit à l'article 184 de la Constitution, de sorte que les cours et tribunaux doivent soulever ce grief d'incompétence, d'une part, parce que les membres du personnel de la gendarmerie doivent toujours être préservés de toute éventuelle ingérence du pouvoir exécutif et, d'autre part, parce que seul le législateur est compétent pour régler l'exercice des libertés et droits constitutionnels. Priver de ces précieuses garanties constitutionnelles certains (voire tous les) membres du personnel de la gendarmerie constitue une forme particulière de discrimination. Le droit fondamental en question peut s'inscrire dans le cadre du principe d'égalité, spécialement lorsque des requérants peuvent soutenir que l'organe désigné par la Constitution n'exercerait pas nécessairement ses pouvoirs de la même manière qu'un autre organe désigné par voie de sous-délégation par le législateur.

Le fait que les dispositions législatives attaquées instaurent un mécanisme de limitation de l'exercice des libertés et droits fondamentaux, en ce compris la liberté individuelle et l'interdiction de travail forcé, est discriminatoire. La législation litigieuse est également génératrice d'une série d'imprécisions, qui ne peuvent être résolues que par le législateur.

A.12.3. Le contrôle effectué au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique également le contrôle des dispositions litigieuses au regard des « principes en cause » qui doivent être intégrés par la Cour dans son examen réalisé d'office, tels que les principes relatifs à la liberté individuelle, au travail obligatoire et au droit communautaire européen, les principes applicables dans la législation sur l'enseignement, dans les règles répartitrices de compétences et la loyauté fédérale, les principes de droit fiscal, les principes inhérents au statut de la force publique, l'obligation de droit public concernant la publication des normes, le principe de la sécurité juridique et les principes en matière de législation sur les traitements, qui, selon les parties requérantes, sont méconnus, de sorte qu'il y a violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 184 de la Constitution.

B.1.1. Les dispositions litigieuses de la loi du 9 décembre 1994 portant modification de certaines dispositions relatives à la gendarmerie et au statut de son personnel s'énoncent comme suit :

Article 34 : «L'article 31, alinéa 3, de la même loi [la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie] est complété comme suit :

' Il peut faire dépendre l'acceptation du remboursement de tout ou partie des traitements perçus pendant la formation. Le Roi détermine les modalités de fixation et de remboursement de ce montant. ' »

Article 35 : «L'article 33 de la même loi, modifié par la loi du 24 juillet 1992, est remplacé par la disposition suivante :

' Art. 33. Sous réserve des dispositions de l'article 36, le membre du personnel de carrière qui a été absent irrégulièrement pendant plus de dix jours, peut, sous les conditions fixées par le Roi, être démis d'office de son emploi. Cette démission fait perdre à l'intéressé sa qualité de membre du personnel. Dans ce cas, la disposition de l'article 24/24 n'est pas d'application.

Le Roi fixe la procédure de cette mesure qui est prise par le Ministre de l'Intérieur s'il s'agit d'un sous-officier, et par le Roi s'il s'agit d'un officier. Dans les deux cas, la mesure peut comprendre l'obligation de rembourser tout ou partie des traitements perçus pendant la formation. Le Roi détermine les modalités de fixation et de remboursement de ce montant. ' »

Les deux dispositions sont entrées en vigueur le 1er février 1996, soit le premier jour du mois suivant la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal fixant cette entrée en vigueur (articles 1er et 9 de l'arrêté royal du 20 décembre 1995 relatif à l'entrée en vigueur de dispositions de la loi du 9 décembre 1994 portant modification de certaines dispositions relatives à la gendarmerie et au statut de son personnel et modifiant l'arrêté royal du 25 avril 1979 relatif à l'emploi et au retrait d'emploi du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie).

B.1.2. Selon l'exposé des motifs de la loi attaquée, l'article 34 « crée la possibilité de permettre aux membres du personnel, qui veulent quitter le corps prématurément, c'est-à-dire avant qu'ils aient pu rentabiliser les investissements liés à leur formation, de partir quand même, pour autant qu'ils remboursent tout ou partie des traitements perçus pendant la formation si le Ministre en fait une condition. Le Roi déterminera les modalités de fixation et de remboursement. L'intention est que le montant à rembourser puisse être déterminé de façon dégressive, c'est-à-dire qu'il diminue à mesure que le membre du personnel a effectué après sa formation de base un plus grand nombre d'années de service ».

Il est également précisé que l'article 35 apporte les modifications suivantes à l'article 33 de la loi du 27 décembre 1973:

« 1° les conditions auxquelles le membre du personnel de carrière, qui a été absent irrégulièrement pendant plus de dix jours, peut être démis d'office de son emploi, seront déterminées par le Roi. Ceci semble indiqué pour éviter que des membres du personnel dont la démission acceptée [*sic*] a été refusée [...] car contraire à l'intérêt du service, puissent sans plus obtenir leur démission, par le simple fait de rester absent plus de dix jours;

2° pour les mêmes raisons, l'alinéa 2 du nouvel article 33 [...] dispose [...] que le remboursement de tout ou partie des traitements perçus pendant la formation, peut constituer une de ces conditions. Le montant pourra être déterminé ici aussi de façon dégressive;

3° pour que cela soit clair, il est disposé expressément dans la loi que la procédure devant le conseil d'enquête n'est pas applicable en cas de démission d'office consécutive à une absence irrégulière de plus de dix jours. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 1096/1, p. 13).

Quant à la recevabilité

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des recours introduits, considérant, d'une part, que l'intérêt propre de l'a.s.b.l. Syndicat national du personnel de la gendarmerie n'est pas démontré, étant donné que cet intérêt n'est pas distinct de l'intérêt individuel de ses membres et, d'autre part, que les requérants Van Keer et

Hooft, compte tenu de leur ancienneté de service, ne sauraient plus être affectés directement et défavorablement par les dispositions litigieuses qui n'instaurent une obligation de remboursement que pour les membres du personnel de la gendarmerie qui ne satisfont pas à la période de rendement.

B.2.2. Selon ses statuts, la partie requérante a.s.b.l. Syndicat national du personnel de la gendarmerie a notamment pour objet « la sauvegarde et [...] l'amélioration constante des conditions professionnelles, matérielles, sociales et morales de ses membres ». Les dispositions litigieuses sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts que l'association a pour objet de défendre. Elle justifie d'un intérêt à son recours.

B.2.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les dispositions litigieuses, en raison de leur généralité, sont susceptibles d'être appliquées à tout membre du personnel de la gendarmerie, quelle que soit son ancienneté. Les requérants Van Keer et Hooft justifient donc d'un intérêt à leur recours.

Quant au fond

B.3.1. Le moyen dirigé contre l'obligation, prévue par les dispositions litigieuses, de remboursement total ou partiel des traitements perçus pendant la formation est pris de la violation des articles 10, 11, 12, 23, alinéa 2, et 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution (première branche), et des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 12, 23, alinéa 2, et 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, les articles 1er et 2 de la convention n^o 29 de l'Organisation internationale du travail, les articles 1er et 2 de la convention n^o 105 de l'Organisation internationale du travail, l'article 6 de la convention n^o 95 de l'Organisation internationale du travail relative à la protection de la rémunération, les articles 4, 14, 15 et 60 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 48 du Traité C.E. et l'article 1er de la Charte sociale européenne (seconde branche).

B.3.2. Les missions confiées à la gendarmerie participent à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, à savoir assurer la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre. L'indispensable continuité de ce service public peut justifier que soient imposées aux gendarmes des obligations spécifiques susceptibles d'affecter le libre choix d'une activité professionnelle garanti par l'article 23 de la Constitution.

Il convient d'examiner si, compte tenu de l'objectif d'intérêt général qui est poursuivi par l'organisation de la gendarmerie, ces obligations ne limitent pas de manière disproportionnée l'exercice de ce droit fondamental.

B.3.3. Les dispositions litigieuses permettent de réclamer au membre du personnel de la gendarmerie qui démissionne ou qui est démis d'office le remboursement de « tout ou partie des traitements perçus pendant la formation. »

B.3.4. Les contraintes imposées par les dispositions litigieuses ne portent pas, dans leur principe, une atteinte injustifiée à la liberté du travail. Elles sont la contrepartie du bénéfice retiré de la formation que ces gendarmes ont reçue aux frais de la collectivité. Elles se justifient aussi par le souci de disposer d'un effectif suffisant pour assurer les missions confiées à la gendarmerie.

Elles ne sont toutefois raisonnablement admissibles que si elles ne sont pas disproportionnées par rapport à ces objectifs.

B.3.5. En l'espèce, le législateur, en ce qui concerne l'obligation de remboursement, s'est borné à prévoir que son montant serait égal à tout ou partie des traitements perçus pendant la formation et il a habilité le Roi à en déterminer « les modalités de fixation et de remboursement ».

B.3.6. En permettant au Roi de fixer le remboursement à un montant qui peut atteindre la totalité des traitements perçus pendant la formation et, en outre, en ne fixant pas la durée minimum du service effectif au-delà de laquelle ce remboursement ne serait pas exigé, le législateur a pris une mesure qui, de manière discriminatoire, porte une atteinte disproportionnée à la liberté du travail et qui constitue dès lors une discrimination au détriment des gendarmes.

B.3.7. En raison de l'annulation des dispositions relatives à l'obligation de remboursement, les habilitations litigieuses données au Roi deviennent sans objet et sont annulées par voie de conséquence. Il n'y a donc pas lieu d'examiner les moyens qui concernent spécifiquement ces habilitations.

Par ces motifs,

la Cour

annule

- l'article 34 de la loi du 9 décembre 1994 portant modification de certaines dispositions relatives à la gendarmerie et au statut de son personnel, qui complète l'article 31, alinéa 3, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie,

- dans l'article 33, alinéa 2, de la loi précitée du 27 décembre 1973, remplacé par l'article 35 de la loi précitée du 9 décembre 1994, les phrases : « Dans les deux cas, la mesure peut comprendre l'obligation de rembourser tout ou partie des traitements perçus pendant la formation. Le Roi détermine les modalités de fixation et de remboursement de ce montant. »;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 mai 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève