

Rolnummer 882
Arrest nr. 34/96 van 15 mei 1996

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 34 en 35 van de wet van 9 december 1994 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rijkswacht en het statuut van haar personeel, ingesteld door de v.z.w. Nationaal Syndikaat van het Rijkswacht personeel en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 juni 1995 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 juli 1995, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 34 en 35 van de wet van 9 december 1994 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rijkswacht en het statuut van haar personeel, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1994, door de v.z.w. Nationaal Syndikaat van het Rijkswachtpersoneel, met maatschappelijke zetel te 1030 Brussel, Charbolaan 25, en door P. Van Keer en D. Hooft, die beiden keuze van woonplaats doen bij de eerste verzoekende partij.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 3 juli 1995 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 het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 10 augustus 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 augustus 1995.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 22 september 1995 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 10 oktober 1995 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 2 november 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 28 november 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 30 juni 1996.

Bij beschikking van 9 januari 1996 heeft het Hof :

- gezegd dat de zaak niet in gereedheid kon worden verklaard en geoordeeld dat het volgende middel ambtshalve leek te moeten worden onderzocht :

« Krachtens artikel 184 van de Grondwet worden de organisatie en de bevoegdheid van de rijkswacht door een wet geregeld.

Heeft de wetgever artikel 184 van de Grondwet geschonden door in de bestreden bepalingen van de wet van 9 december 1994 aan de Koning de machtiging te verlenen om het bedrag van de terug te betalen wedden vast te stellen, indien de bepalingen waarbij aldus een terugbetalingsverplichting wordt opgelegd aan de rijkswachtofficier of -onderofficier die ontslag heeft genomen, beschouwd zouden moeten worden als regels betreffende de organisatie van de rijkswacht ?

Zo ja, heeft de wetgever het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie miskend door aan een categorie van rijkswachters de waarborg te ontnemen waarin artikel 184 van de Grondwet voorziet ? »;

- de partijen verzocht hun standpunt te kennen te geven in een uiterlijk op 2 februari 1996 in te dienen aanvullende memorie.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen bij op 11 januari 1996 ter post aangetekende brieven.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de verzoekende partijen, bij op 1 februari 1996 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 1 februari 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 6 maart 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 27 maart 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaat en vertegenwoordigers bij op 7 maart 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 27 maart 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. Ph. Vande Castele en Mr. Th. Vrancken, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. E. Thibaut en R. Defoor, respectievelijk majoor en kapitein bij de generale staf van de rijkswacht, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers G. De Baets en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de partijen 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.

III. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

Nopens de ontvankelijkheid

A.1. Verzoekers Van Keer en Hooft zijn keuronderofficier en officier bij de rijkswacht en doen blijken van het rechtens vereiste belang.

De verzoekende partij v.z.w. Nationaal Syndikaat van het Rijkswachtpersoneel behartigt de belangen van het rijkswachtpersoneel; daartoe bepalen haar statuten onder meer als doelstelling « het verwekken, het bevorderen en het ontplooiën van activiteiten die, rechtstreeks of onrechtstreeks, gericht zijn op de creatie, de vrijwaring en de bestendige verbetering van de beroeps-, de materiële, sociale en morele toestand van zijn leden » (artikel 3, 1^o, van de statuten van de verzoekende vereniging zonder winstoogmerk). De raad van bestuur van de vereniging zonder winstoogmerk is op grond van artikel 4 van de statuten bevoegd om te beslissen een beroep bij het Hof in te leiden, wat gebeurde op 15 maart 1995; luidens artikel 18 van de statuten wordt de vereniging in rechte vertegenwoordigd door de nationale voorzitter en de nationale secretaris.

Ten gronde

A.2.1. Ten aanzien van alle bepalingen wordt de schending aangevoerd van de artikelen 10, 11, 12, 23, tweede lid, en 23, derde lid, 1^o, van de Grondwet (eerste onderdeel), en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 12, 23, tweede lid, en 23, derde lid, 1^o, van de Grondwet, de artikelen 1 en 2 van het verdrag nr. 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie, de artikelen 1 en 2 van het verdrag nr. 105 van de Internationale Arbeidsorganisatie, artikel 6 van het verdrag nr. 95 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de bescherming van het loon, de artikelen 4, 14, 15 en 60 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 48 van het E.G.-Verdrag en artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest (tweede onderdeel).

A.2.2. De beide bestreden bepalingen zijn dermate met elkaar verweven dat de bestreden terugbetalingsplicht in wezen onontkoombaar is. De rijkswachter die de terugbetalingsplicht met betrekking tot zijn vrijwillig ontslag weigert aan te gaan en wiens aanvraag geweigerd wordt, zou theoretisch zijn individuele vrijheid kunnen herwinnen door tien dagen onwettig afwezig te zijn, doch die onwettige afwezigheid wordt gesanctioneerd met het ontslag van ambtswege, waarbij de Koning of de Minister, elkeen wat hem aanbelangt, die terugbetalingsverplichting dan toch kan opleggen.

A.2.3. Tot vóór de wetwijziging konden rijkswachters, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, op vrijwillige en ongedwongen basis, zonder enige wettelijke belemmering, ambtsontheffing verkrijgen. Thans worden de rijkswachters op een discriminerende wijze behandeld ten aanzien van hun collega's die vóór 9 december 1994 ontslag konden verkrijgen zonder enige terugbetalingsverplichting. De wetgever doet aldus afbreuk aan het beginsel van de volledige en permanente bescherming en van de onschendbaarheid van het loon, ofschoon hij geenszins verplicht werd om enig loon uit te keren aan ambtenaren of rijkswachters in opleiding. De schending van het gelijkheidsbeginsel is aangetoond nu alle andere Belgische onderdanen geen enkele rekenschap verschuldigd zijn van het ontvangen loon, zelfs niet van de wedde verkregen tijdens een vormingsperiode.

De weigering van ambtsontheffing en de verplichting tot terugbetaling van weddekosten hebben verregaande morele, sociale en patrimoniale gevolgen die kennelijk zwaar zijn en als onredelijk dienen te worden beschouwd. De bestreden maatregelen vormen tevens een verruimde belemmering voor de uitoefening van nieuwe beroepsactiviteiten, die gelet op de straf- en tuchtrechtelijke sancties, verbonden aan de onwettige afwezigheid, onoverkomelijk is.

A.2.4. In die mate is ook de grondwettelijk gewaarborgde vrije keuze van arbeid miskend, alsook de vrije toegang tot een nieuw openbaar ambt in een andere publiekrechtelijke instelling. Uit heel wat feiten blijkt bovendien dat het uitvaardigen van de bestreden bepalingen kennelijk niet hoefde en dat de aantasting van de grondrechten en de terugvordering van een eerder verkregen wedde als zeer onredelijk voorkomen.

A.3.1. In het tweede onderdeel wordt eerst de schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (I.A.O.) nrs. 29, 95 en 105, doordat er sprake is van onrechtmatige beroepsprestaties, geëist onder de bedreiging van straf- en tucht-rechtelijke sancties en verricht tegen de wil van de betrokkenen, terwijl zij nochtans door hun aanvraag tot ambtsontheffing te kennen hebben gegeven dat ze zich niet meer vrijwillig zullen aanbieden voor verdere beroepsprestaties in het actief kader. De escape-clausule in artikel 2, tweede lid, a), van het I.A.O.-verdrag nr. 29 kan niet van toepassing zijn, aangezien de gedwongen beroepsprestaties niet kunnen worden gekwalificeerd als arbeid die wordt geëist krachtens de wetten op de militaire dienstplicht, te meer daar de rijkswacht sinds 1992 niet langer deel uitmaakt van de krijgsmacht. Het internationaal gewaarborgde grondrecht van verbod van dwangarbeid kan rechtstreeks worden aangevoerd, te meer daar de Belgische onderdanen op grond van artikel 25 van het verdrag nr. 29 tegen elke vorm van dwangarbeid moeten worden beschermd door middel van straf-rechtelijke bepalingen. Datzelfde verdrag, evenals het verdrag nr. 105, heeft eveneens een standstill-verplichting ingevoerd zodat de Belgisch Staat geen bijkomende, nieuwe vormen van dwangarbeid kan invoeren.

A.3.2. Bovendien verbiedt artikel 6 van het I.A.O.-verdrag nr. 95 betreffende de bescherming van het loon op welke wijze dan ook de vrijheid van de werknemer om naar eigen goeddunken over zijn loon te beschikken, te beperken, zodat ook die bepaling wordt miskend door de bestreden bepalingen, nu blijkt dat de rijkswachters ter gelegenheid van een al of niet vrijwillige ambtsontheffing een voordien verkregen wedde dienen terug te betalen. Ook die bepaling houdt kennelijk een standstill-verplichting in.

A.3.3. Uit het lezen in onderlinge samenhang van de artikelen 4, 14 - die zelf een standstill-verplichting inhouden - en 60 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens blijkt nogmaals dat de verbodsbepalingen van de I.A.O.-verdragen nrs. 29 en 105 absolute voorrang moeten hebben en dat aan de bestaande interne, minder nadelige wetgeving niet kan worden getornd. In zoverre onder de gelding van de vroegere wetgeving, de rijkswachters van het actief kader een onvoorwaardelijk recht op ambtsontheffing zonder enige terugbetalingsverplichting hadden, kan het heden niet meer aanneembaar zijn dat plots afbreuk zou worden gedaan aan die destijds door de Belgische wetgever met strafmaatregelen gewaarborgde persoonlijke vrijheid.

A.3.4. Bovendien is er schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met artikel 23 van de Grondwet, dat een standstill-verplichting inhoudt, artikel 48 van het E.G.-Verdrag, dat nauw verweven is met de voormelde bepalingen van de I.A.O.-verdragen nrs. 29 en 105, en artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest, in zoverre de bestreden bepalingen een inbreuk vormen op de « vrije keuze van de arbeid » en de « vrije keuze om in te gaan op concrete werkaanbiedingen », nu de hoedanigheid van rijkswachter van ambts-wege onder dwang van strafrechtelijke, disciplinaire en financiële (dissuasieve) maatregelen wordt opgelegd.

A.3.5. Voorts worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met artikel 12 van de Grondwet geschonden, nu de schending van het verbod van dwangarbeid tevens een schending van de grondwettelijke verplichting tot eerbiediging van de individuele vrijheid in zich sluit.

A.4.1. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet en artikel 48 van het E.G.-Verdrag, doordat rijkswachters die in de Europese Unie solliciteren naar een aangeboden betrekking, hetzij in de publieke, hetzij in de private sector, door de bestreden maatregelen worden belemmerd door een mogelijke weigering van de aangevraagde ambtsontheffing of door de kosten die ze ter gelegenheid van die ambtsontheffing dienen terug te betalen.

A.4.2. De artikelen 10 en 11 in samenhang met artikel 23 van de Grondwet worden geschonden in zoverre rijkswachters door de bestreden maatregelen van weigering van ambtsontheffing en verplichte terugbetaling van een deel van de wedde gediscrimineerd worden in de mogelijkheid tot overgang naar andere openbare ambten, zonder dat hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

A.4.3. De artikelen 11 en 23 van de Grondwet en 48 van het E.G.-Verdrag worden geschonden in zoverre rijkswachters door de bestreden maatregelen belemmerd worden in hun recht op vrije toegang tot betrekkingen in de privé-sector. Artikel 48 van het E.G.-Verdrag maakt geen onderscheid naar de aard van de betrekking - in de openbare of de privé-sector - die men uitoefent op het ogenblik dat men gebruik wil maken van het in dat artikel gewaarborgde recht.

A.5. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 35 van de wet van 9 december 1994, nu het ontslag van ambtswege de zwaarste tuchtstraf is die overeenstemt met de afzetting in het ambtenarenrecht en de rijkswachters bij die gelegenheid geconfronteerd worden met een terugbetalingsplicht, zonder dat die maatregel een objectief verband vertoont met het beoogde doel, dat erin bestaat de banden met het personeelslid volledig en definitief te verbreken op een wijze die naar het oordeel van de Minister oneervol en beschamend dient te zijn. Aangezien door de sanctie van het ontslag van ambtswege voor het personeelslid reeds een moeilijk te herstellen nadeel ontstaat, wordt niet ingezien hoe de bijkomende sanctie van de terugbetaling redelijkerwijze zou kunnen worden verantwoord.

A.6. Het laatste middel, dat tegen beide bepalingen is gericht, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat de in de vorm van loon verkregen eigendom moet worden terugbetaald. Voor de betrokken rijkswachter ontstaat immers een dilemma doordat hij ofwel het recht op ontslag uitoefent, waardoor artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens wordt gerespecteerd, maar het eigendomsrecht wordt aangetast, ofwel zijn patrimonium behoudt door af te zien van het recht op ontslag of door een weigering van het aangeboden ontslag op te lopen, maar dan wordt het in artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gewaarborgde grondrecht geschonden.

Memorie van de Ministerraad

A.7.1. Na opgemerkt te hebben dat de bestreden bepalingen nog niet in werking zijn gesteld, betwist de Ministerraad eerst de ontvankelijkheid van het beroep ingesteld door de v.z.w. Nationaal Syndikaat van het Rijkswachtpersoneel. Onder verwijzing naar het arrest nr. 54/95 mag de vraag worden gesteld of die partij blijkt geeft van een voldoende belang, nu het maatschappelijk doel van de vereniging niet rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de bestreden bepalingen. De vereniging zonder winstoogmerk komt immers op voor de verbetering van de beroepstoestand van enkel haar leden, zodat de loutere optelsom van het individueel belang van ieder lid, niet automatisch een belang creëert voor een vereniging die zich voor die leden inzet.

A.7.2. Evenmin kunnen beide verzoekers rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepalingen, doordat zij reeds lange tijd diensten bij de rijkswacht presteren en bijgevolg nooit kunnen gehouden zijn tot terugbetaling van een deel van de wedde, die enkel kan worden opgelegd wanneer het betrokken personeelslid niet een minimum aantal dienstjaren na de basisopleiding heeft gepresteerd dat overeenstemt met anderhalve maal de duur van deze basisopleiding.

A.7.3. Ten slotte wordt de ontvankelijkheid van het beroep betwist in zoverre de bestreden bepalingen slechts het beginsel van de terugbetaling invoeren, terwijl de uitvoering ervan aan de Koning werd toevertrouwd. Aangezien het een algemene machtiging betreft, moet men, om de omvang van die machtiging te beoordelen, ervan uitgaan dat ze grondwettig is. De beoordeling van de wijze waarop de Koning van die bevoegdheid gebruik maakt en hierbij eventueel het gelijkheidsbeginsel zou schenden, ontsnapt aan de bevoegdheid van het Arbitragehof maar komt de Raad van State toe.

A.8.1. Ten gronde merkt de Ministerraad op dat de gevolgen verbonden aan de vaststelling van een onregelmatige afwezigheid van meer dan tien dagen, zonder enige tuchtrechtelijke connotatie en op dezelfde wijze als de statutaire bepalingen betreffende de personeelsleden van het openbaar ambt, worden gelijkgesteld met een definitieve ambtsontheffing door ontslag van ambtswege.

A.8.2.1. Ten aanzien van het eerste onderdeel van het eerste middel beperkt de Ministerraad zijn onderzoek tot de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien het Hof niet bevoegd is de bestreden

bepalingen rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 12 en 23 van de Grondwet.

A.8.2.2. Het argument van de ongelijke behandeling van de rijkswachters ten opzichte van de vroegere toestand kan niet worden aangenomen. De aangevoerde bepalingen vereisen immers niet dat een vroegere toestand ongewijzigd moet blijven. Het loutere feit dat in een eventuele opeisbaarheid van een zogenaamde verbrekingsvergoeding wordt voorzien, maakt op zich geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet uit, noch houdt het een beperking in van de garanties inzake de vrije beschikking over het loon. Ter zake kan worden verwezen naar artikel 39, § 1, van de arbeidsovereenkomstenwet, waarbij andere Belgische onderdanen die een arbeidsovereenkomst zonder inachtneming van de opzeggingstermijn beëindigen, tot betaling van een vergoeding zijn gehouden. Overigens is geen sprake van een beperking van het aangevoerde recht op vrije beschikking over het loon, aangezien er geen onmiddellijk beslag op het loon is en iedere terugbetaling op zich, ongeacht de aard ervan, een weerslag heeft op gelijk welk patrimonium zonder daarom noodzakelijk het loon op zich aan te tasten. De betaling van de verschuldigde vergoeding kan overigens ook door een derde worden betaald, bijvoorbeeld het bedrijf dat de rijkswachter als werknemer overneemt. De beweerde afwijking van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers door een andere wettelijke bepaling, houdt *in se* geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in.

Het bestreden artikel 34 van de wet van 9 december 1994 heeft tot doel de mogelijkheid te scheppen om de personeelsleden die voortijdig het korps willen verlaten, toch te laten vertrekken mits zij de tijdens de opleiding genoten wedden geheel of gedeeltelijk terugbetalen indien de Minister daarvan een voorwaarde maakt. Artikel 35 beoogt te vermijden dat personeelsleden aan wie het aangeboden ontslag op grond van artikel 31 van de wet van 27 december 1973 werd geweigerd wegens strijdigheid met het dienstbelang, zonder meer hun ontslag zouden verkrijgen louter en alleen door meer dan tien dagen afwezig te blijven. Om dezelfde reden kunnen zij voldoening krijgen onder de voorwaarde van de terugbetaling van een deel of het geheel van de tijdens de opleiding genoten wedden.

A.8.2.3. Het criterium is objectief omdat het statuut van de rijkswacht, zoals van andere korpsen, door de wetgever dient te worden geregeld en omdat de wetgever een dergelijke terugbetalingsverplichting ook heeft opgelegd aan de militairen, terwijl ook andere categorieën van personen die zich in een soortgelijke toestand bevinden, tot een vergoeding zijn gehouden ten gevolge van een eenzijdige verbreking van een contractuele band.

A.8.2.4. Het onderscheid is ook redelijk verantwoord vermits de rijkswachters, net als de militairen, een specifieke opleiding krijgen die hen op operationele taken moet voorbereiden. Door het feit dat de rijkswacht voor de opleiding van het eigen personeel instaat waardoor de continuïteit van de opvulling van het personeelsbestand gewaarborgd wordt, is het redelijk om van de aldus gevormde toekomstige politieambtenaar een zekere rendementsperiode te verwachten, mede gelet op de hoge kosten van die opleiding. Indien het belang van de dienst zich echter niet verzet tegen het vroegtijdig vertrek van het personeelslid, is het echter niet onredelijk dat de wet ter compensatie het terugbetalingsbeginsel - als schadevergoeding ten aanzien van de gemeenschap voor de opleidingsinvestering - instelt en aan de Koning de uitvoeringsmodaliteiten ervan toevertrouwt, te meer wanneer het gaat om een eenzijdige verbreking van de samenwerking die uitgaat van de werknemer.

A.8.2.5. De gevolgen van de betwiste maatregelen bestaan in de verplichting tot terugbetaling van het geheel of een deel van de wedden genoten tijdens de opleiding, waarbij het de bedoeling is dat het terug te betalen bedrag degressief zou worden bepaald naarmate het personeelslid na zijn basisvorming een langere tijd heeft gepresteerd. De evenredigheid tussen doel en middelen is gelegen in de berekeningswijze van het eventueel te bepalen bedrag. De terugbetaling heeft enkel betrekking op een deel of het geheel van de tijdens de opleiding genoten wedden, waarin reeds impliciet doch zeker een element van evenredigheid vervat is, in zoverre de opleiding van een personeelslid niet enkel de loonkosten van de leerling als investering heeft gevraagd doch ook werkingskosten. Het redelijk verband blijkt verder uit de voorgestelde rendementscoëfficiënt (die niet in de wet vervat ligt) en de degressieve berekeningswijze die in de memorie van toelichting wordt opgelegd.

A.8.3.1. De schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de I.A.O.-verdragen nrs. 29, 95 en 105, waaraan overigens geen directe werking toekomt, wordt betwist omdat het niet duidelijk is in welke mate (artikelen van) die verdragen geschonden zijn. In zoverre door de bestreden bepalingen de rijkswachter eventueel zou kunnen afzien van zijn aanvraag tot ontslag na kennisname van het bedrag dat de Minister hieraan in voorkomend geval kan verbinden, kan geen sprake zijn van dwangarbeid omdat de betrokkene op elk ogenblik over de vrijheid beschikt om zich in een toestand van onregelmatige afwezigheid te stellen. In geen geval worden aan een dergelijke onwettige afwezigheid straf- of tuchtrechtelijke maatregelen

verbonden, zodat van dwangarbeid geen sprake kan zijn. Het personeelslid dat de rendementsperiode wil voleindigen, is evenmin onderworpen aan dwangarbeid, omdat de voortzetting van de statutaire relatie enkel van zijn initiatief afhankelijk is.

A.8.3.2. Het middel afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 4, 14 en 60 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wordt ontvankelijk geacht, omdat de verzoekende partijen zelf niet aantonen waarin de schending van het gelijkheidsbeginsel bestaat. Zelfs wanneer het middel ontvankelijk zou zijn, dan nog is het ongegrond omdat het begrip dwangarbeid of verplichte arbeid bestaat uit twee constitutieve elementen die cumulatief moeten worden toegepast, namelijk, enerzijds, dat de arbeid of dienst tegen de wil van de werknemer moet worden uitgevoerd en, anderzijds, dat de verplichting tot het uitvoeren van die arbeid of dienst onrechtvaardig en opgedrongen is of dat die arbeid of dienst op zich te vermijden is, dit wil zeggen onnodig grievend. De Ministerraad is van oordeel dat er geen sprake kan zijn van een schending van de aangevoerde artikelen, daar de personeelsleden van de rijkswacht vrijwillig tot het korps zijn toegetreden. De toestand van het personeelslid dat heeft geweigerd in te gaan op het betalingsvoorstel stemt in generlei mate overeen met de aangehaalde omschrijving van het begrip dwangarbeid. Ook uit een recente beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens blijkt dat de beide voorwaarden nog steeds dienen vervuld te zijn.

A.8.3.3. Ten aanzien van de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met artikel 23 van de Grondwet, verwijst de Ministerraad naar de argumentatie betreffende de niet-schending van het verbod van dwangarbeid.

A.8.3.4. De schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest, kan evenmin worden aangenomen, omdat onvoldoende gepreciseerd wordt waarin de schending bestaat en het verdrag overigens geen directe werking heeft. Bovendien kan de bescherming van bepaalde belangen, zoals te dezen de openbare orde, vereisen dat de toepassing van de beginselen van het Europees Sociaal Handvest wordt beperkt. Het lijkt verantwoord dat een (sterk gereduceerd) deel van de opleidingskosten, gefinancierd met gemeenschapsmiddelen, wordt teruggevorderd.

In zoverre het middel toch ontvankelijk zou worden geacht, beperkt de Ministerraad zijn verweer tot de eventuele schending van artikel 1, lid 2, van het Europees Sociaal Handvest (het recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden daadwerkelijk te beschermen). In de eerste plaats wordt opgemerkt dat het Handvest niet in al zijn bepalingen toepasselijk is op de beroepsmilitairen, gelet op de specificiteit van hun opdracht en statuut, wat *mutatis mutandis* kan gelden voor de rijkswachters. Bovendien kan de termijn van verplichte dienstneming, die maximaal negen jaar kan bedragen, niet als onredelijk worden beschouwd. Binnen het kader van de organen van het Europees Sociaal Handvest is ten slotte het beginsel van de terugbetaling van de vormingskosten aanvaard.

A.8.3.5. De in het tweede middel aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 48 van het E.G.-Verdrag kan niet worden aangenomen. Laatstgenoemde bepaling houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten. Een niet-discriminatieprobleem in de zin van die bepaling rijst slechts met betrekking tot de werknemers van andere Lid-Staten die hun activiteiten willen uitoefenen in de betrokken Lid-Staat. Volgens een vaste rechtspraak kunnen de bepalingen van het verdrag inzake het vrij verkeer van personen niet worden toegepast op de activiteiten waarvan alle elementen zich afspelen in één Lid-Staat. Aangezien de bestreden bepalingen bovendien betrekking hebben op ambten in overheidsdienst, die uit het toepassingsgebied van artikel 48 van het E.G.-Verdrag zijn gesloten, is het middel niet ontvankelijk.

A.8.3.6. De ten aanzien van artikel 35 van de wet van 9 december 1994 aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kan niet worden aangenomen, omdat de verzoekende partijen de verbrekingsvergoeding in een tuchtrechtelijke context plaatsen, ofschoon uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat voor alle duidelijkheid in de wet uitdrukkelijk wordt bepaald dat de procedure voor de onderzoeksraad niet toepasselijk is wanneer het gaat om een ontslag van ambtswege wegens een onregelmatige afwezigheid van meer dan tien dagen, zodat de betwiste bepalingen zich buiten de tuchtrechtelijke sfeer bevinden.

A.8.3.7. De niet-ontvankelijkheid van het vierde middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wordt eveneens opgeworpen in zoverre de verzoekende partijen niet aantonen waarin (nu) het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod geschonden zijn. Ten gronde is evenmin erg duidelijk gepreciseerd door die partijen waarin de schending van het eigendomsrecht bestaat. De

Ministerraad is van oordeel dat de aantasting van het eigendomsrecht bij wege van degressieve terugbetaling van de tijdens de opleiding genoten wedden binnen het toepassingsgebied van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Protocol past. Het betreft immers een heffing waarvan de redelijkheid werd aangetoond. Die bewering heeft nog meer waarde dan in fiscale aangelegenheden, waar de beoordelingsvrijheid van de Staten vrij ruim is en de evenredigheidstoets eerder beperkt, zo niet formeel. In een zaak betreffende de retroactiviteit van een fiscale wet inzake belastingontduiking werd geoordeeld dat de maatregel niet manifest onredelijk was in het licht van het beoogde doel.

Memorie van antwoord van de verzoekende partijen

A.9.1. Het beroep van de v.z.w. Nationaal Syndikaat van het Rijkswachtpersoneel is wel degelijk ontvankelijk, omdat de aangevochten wetsbepalingen substantiële modaliteiten van vrijwillig ontslag en van ontslag van ambtswege van de rijkswachters op nadelige wijze invoeren, wat het rechtmatig belang aantoot van de vereniging zonder winstoogmerk die voor de bescherming en de verbetering van de toestand der rijkswachters opkomt, zoals blijkt uit de arresten nrs. 81/94 en 64/95.

De beide rijkswachters hebben belang bij het bestrijden van de artikelen 34 en 35 van de wet van 9 december 1994 totdat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, aangezien de kosten voor vorming zeer ruim worden geïnterpreteerd en ook in de toekomst, voor iedere bijkomende vorming van hoger onderwijs, waarvan de verzoekers niet noodzakelijk verstoken blijven, een bijkomend jaar vorming genoten op kosten van de overheid, aanleiding geeft tot aanrekening van een bijkomend te presteren dienstjaar.

A.9.2. De verzoekende partijen werpen uitdrukkelijk op dat de rechten en verplichtingen van de rijkswachters bij uitsluiting door de wetgever moeten worden geregeld, zodat een delegatie van een beraadslagende vergadering aan de Koning met de nodige voorzichtigheid moet worden overwogen en op nauwkeurige wijze dient te worden bepaald, te meer daar de uitvoeringsmaatregelen hooguit detailpunten kunnen vaststellen. De wetgever heeft zelf het beginsel van de volledige terugbetaling van de reeds uitgekeerde wedde ingevoerd, waarbij het degressieve karakter van die terugbetaling het bepalen van een referentieperiode impliceert. De verzoekende partijen worden zowel door de omvang van de delegatie als door de aard van de terug te betalen som rechtstreeks geschaad.

A.9.3.1. Op grond van artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de I.A.O.-verdragen nrs. 29 en 105, die directe werking hebben en een standstill-verplichting inhouden, is de weigering van aanvragen tot ambtsontheffing in vredetijd een niet-toelaatbare rechtshandeling, waarop overeenkomstig artikel 25 van I.A.O.-verdrag nr. 29 sancties staan. Aan die bepalingen kan slechts in uitzonderlijke omstandigheden - te dezen niet aanwezig - afbreuk worden gedaan. Het subjectief recht op ontslag is een onvoorwaardelijk recht dat ook in andere statuten van ambtenaren wordt gewaarborgd.

A.9.3.2. De exceptie van onbevoegdheid voor andere grondrechten dan die welke zijn vervat in de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet wordt verworpen, omdat de schending van die andere grondrechtelijke bepalingen eveneens een schending van het gelijkheidsbeginsel uitmaakt.

De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden door de bestreden bepalingen in zoverre de loonbescherming aan alle Belgen toekomt. De vergelijking die de Ministerraad maakt met wettelijk geregelde situaties in de privé-sector kan niet worden aanvaard en faalt in menig opzicht, onder meer omdat de modaliteiten van terugbetaling in geval van ontslag veel nauwkeuriger en stringenter bepaald werden dan door de bestreden bepalingen. Evenzeer wordt bestreden dat de maatregelen geen inbreuk vormen op het recht van vrije beschikking over het loon. De overgang naar de privé-sector is niet zo voor de hand liggend als de Ministerraad beweert en er wordt niet ingezien hoe rijkswachters verplicht zouden zijn (een deel van) hun wedde terug te betalen indien zij overgaan naar een andere openbare functie.

A.9.3.3. Het nagestreefde doel, de mogelijkheid scheppen om vroegtijdig te vertrekken mits terugbetaling, is niet rechtmatig, omdat elke beperking van het ontslagrecht ingevolge de ratificatie van de voormelde I.A.O.-verdragen afgeschaft dient te worden. Aangezien een vroegtijdig vertrek zonder enige terugbetaling mogelijk was in het verleden, verzet de standstill-verplichting er zich tegen dat een terugbetalingsverplichting en een minimale rendementstermijn worden ingevoerd.

Een objectief criterium voor het onderscheid is niet voorhanden en de vergelijking met andere korpsen van de Staat faalt, zelfs de vergelijking met de militairen, wier stelsel in elk geval minder stringenter is dan dat van de

rijkswachters.

Een redelijk verantwoord verschil ontbreekt eveneens omdat de rijkswachters, behoudens een kleine uitzondering, tijdens de duur van hun opleiding gehouden zijn tot andere plichten en beroepsmatige activiteiten. Dat de rijkswachters intern zouden worden opgeleid is een opportuniteitskeuze, die overigens niet de verplichting tot toekenning van enige wedde vereist. Een terugbetalingsplicht is overigens een asociale en discriminerende maatregel.

Er is ten slotte geen redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. In de eerste plaats omdat de machtiging impliceert dat de Koning zelfs de gehele wedde zou kunnen terugvorderen, wat *in se* reeds onredelijk is, vervolgens omdat niet de vormingskosten worden beoogd, doch uitdrukkelijk (een deel van) de wedde. De terugvordering van kosten werd, voor de privé-sector, in het verleden, overigens ook als strijdig met de openbare orde ervaren.

A.9.3.4. De directe werking van de I.A.O.-verdragen nrs. 29, 95 en 105 wordt nogmaals onderstreept aan de hand van rechtsleer en rechtspraak, evenals de bevoegdheid van het Hof om de schending van de internationale verdragsbepalingen te sanctioneren, doordat een schending van de daarin vervatte grondrechten een schending van het gelijkheidsbeginsel uitmaakt. Rijkswachters kunnen zich zoals andere ambtenaren beroepen op het verbod van dwangarbeid.

A.9.3.5. De schending van de artikelen 4, 14 en 60 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens door de bestreden bepalingen blijkt uit recente rechtspraak en rechtsleer. De verwijzing van de Ministerraad naar een restrictief concept van dwangarbeid, die slechts voorhanden is wanneer aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan en uitgesloten is in zoverre een wilsinstemming aan de dienstbetrekking voorafging, wordt verworpen.

Een eenmaal in vrijheid aangegane arbeidsrelatie is niet onder alle omstandigheden onttrokken aan artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een vrijwillig aangegane dienstbetrekking kan een dwangkarakter krijgen indien de aanwervingsvoorwaarden elk recht van ontbinding van de dienstbetrekking ontzeggen, reden waarom het tweede criterium als zelfstandig of alternatief criterium werd gesuggereerd.

A.9.3.6. Ook artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest kan ontvankelijk worden aangevoerd, mede doordat het verweven is met de I.A.O.-verdragen nrs. 29 en 105, het rechtstreekse werking heeft en een standstill-verplichting inhoudt. Overigens werd artikel 6 van het Handvest reeds ontvankelijk aangevoerd in een rechtspleging voor het Hof.

A.9.4. De verzoekende partijen verwerpen de stelling van de Ministerraad nopens artikel 48 van het E.G.-Verdrag, dat naar hun oordeel aan alle onderdanen van de Europese Unie een subjectief recht verleent om onbelemmerd te kunnen ingaan op een feitelijk aanbod tot voltijdse tewerkstelling in de privé-sector. De argumentatie dat te dezen dat artikel niet toepasselijk is omdat alle elementen zich binnen één Lid-Staat afspelen, kan niet worden aanvaard, enerzijds, omdat niet kan worden uitgesloten dat een rijkswachter om ambtsontheffing verzoekt om in te gaan op een werkaanbieding in het buitenland, anderzijds, omdat sommige rijkswachters hun woonplaats hebben in Duitsland en zich op artikel 48 van het E.G.-Verdrag kunnen beroepen indien zij een nieuwe tewerkstelling in België ambiëren. Dat de rijkswachters een overheidsbetrekking bekleeden is niet relevant, wel dat zij in voorkomend geval kunnen ingaan op een aanbod in de privé-sector. Ook door de instellingen van de Europese Unie en in het bijzonder de rechtsprekende organen, worden de in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gewaarborgde grondrechten gerespecteerd.

Aangezien de interpretatie van de verzoekende partijen en de Ministerraad tegenstrijdig is, menen eerstgenoemden het Hof, indien het de stelling van verzoekers niet zou aannemen, te moeten verzoeken een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie te stellen die als volgt zou luiden:

« Moet artikel 48 van het E.G.-Verdrag aldus geïnterpreteerd worden dat onderdanen van een Lid-Staat op grond van hun statuut van ambtenaar beroofd zouden kunnen worden van het in deze bepaling ingeschreven recht om in te gaan op een feitelijk aanbod tot voltijdse tewerkstelling in de privé-sector, hetzij in deze Lid-Staat, hetzij in de andere Lid-Staten ? »

A.9.5. Het ontslag van ambtswege dient wel degelijk te worden beschouwd als een tuchtsanctie. De vaststelling dat hierbij de onderzoeksraad niet dient te worden geraadpleegd, is niet relevant omdat dat orgaan evenmin moet worden geraadpleegd voor andere tuchtsancties, zonder dat zij daardoor hun tuchtrechtelijke aard verliezen.

A.9.6. In zoverre een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt aangevoerd, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, stellen de verzoekers vast dat men bezwaarlijk kan ontkennen dat de eventuele volledige terugbetaling van reeds verkregen en uitgegeven wedden een ernstige aantasting van het eigendomsrecht inhoudt, terwijl de uitzonderingsgronden van die bepaling niet kunnen worden aangevoerd, vermits die terugbetalingsverplichting geenszins kan worden beschouwd als een belasting, heffing of boete.

Ten aanzien van het ambtshalve opgeworpen middel

A.10. Bij beschikking van 9 januari 1996 heeft het Hof aan de partijen het volgende ambtshalve middel voorgelegd :

« Krachtens artikel 184 van de Grondwet worden de organisatie en de bevoegdheid van de rijkswacht door een wet geregeld.

Heeft de wetgever artikel 184 van de Grondwet geschonden door in de bestreden bepalingen van de wet van 9 december 1994 aan de Koning de machtiging te verlenen om het bedrag van de terug te betalen wedden vast te stellen, indien de bepalingen waarbij aldus een terugbetalingsverplichting wordt opgelegd aan de rijkswachtofficier of -onderofficier die ontslag heeft genomen, beschouwd zouden moeten worden als regels betreffende de organisatie van de rijkswacht ?

Zo ja, heeft de wetgever het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie miskend door aan een categorie van rijkswachters de waarborg te ontnemen waarin artikel 184 van de Grondwet voorziet ? »

Standpunt van de Ministerraad

A.11.1. Op grond van de parlementaire voorbereiding van het Nationaal Congres kan men stellen dat artikel 184 van de Grondwet er in essentie en exclusief op gericht is de operationele vereisten en taken van de rijkswacht op te nemen in een wet. Daarbij werd gesteld - zij het dan met betrekking tot leger en burgerwacht - dat men niet kon verwachten « 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 » (dat al hetgeen betrekking heeft op de rekrutering van het leger en op de organisatie van de burgerwacht in het beperkte kader van een grondwet zou worden opgenomen. Die details moeten hoe dan ook worden overgelaten aan specifieke wetten, waarin de in de grondwet opgenomen fundamentele beginselen zullen worden uitgewerkt)(eigen vertaling).

De wet van 2 december 1957 beoogde de algemene traditionele opdracht, de militaire en territoriale inrichting, de driedubbele afhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht, de plicht om uit eigen beweging op te treden en de onafhankelijkheid ten opzichte van de burgerlijke overheden van de rijkswacht te waarborgen. Slechts vier artikelen ervan hadden betrekking op het personeel van de rijkswacht. Uit het begrip « organisatie en bevoegdheid van de rijkswacht » dient derhalve het personeelsstatuut *sensu lato* uitgesloten te worden, te meer daar bij de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet de regering niet het advies van de Raad van State volgde om het statuut van het personeel te regelen binnen het bestek van voornoemde wet. De bestreden bepaling is dan ook niet aangenomen ter uitvoering van artikel 184 van de Grondwet, zodat de wetgever geenszins de Grondwet heeft geschonden door aan de Koning de machtiging te verlenen « met betrekking tot het bepalen van het bedrag van de terug te betalen wedden ». De personeelsleden van de rijkswacht blijven, met toepassing van de overgangsbepalingen van de wet van 18 juli 1991, onderworpen aan de wetten en reglementen van de personeelsleden van de krijgsmacht, zoals die in voorkomend geval aan hun bijzondere toestand zijn aangepast. Het statuut van het personeel van de rijkswacht valt niet binnen het toepassingsgebied van die overgangsbepaling, gelet op het feit dat het tot op heden steeds is geregeld in een aparte wetgeving, meer bepaald de voornoemde wet van 27 december 1973. De wetten van 20 mei 1994 zijn niet van toepassing op de personeelsleden van de rijkswacht. Het statuut van de rijkswacht wordt bij wet geregeld krachtens de residuaire bevoegdheid van de wetgevende macht, gelet op de afwezigheid van een grondwettelijke bevoegdheidsdelegatie aan de Koning, terwijl in een dergelijke delegatie daarentegen wel is voorzien voor de personeelsleden van het openbaar ambt krachtens artikel 107, tweede lid, van de Grondwet.

In de bestreden wet heeft de wetgever toepassing gemaakt van artikel 105 van de Grondwet. De loutere machtiging in het raam van de bestreden bepalingen verleend, kan op zich geen aanleiding geven tot schending van het gelijkheidsbeginsel, vermits alle bepalingen onveranderlijk van toepassing zijn op elk beroepspersoneelslid van de rijkswacht.

De bestreden bepalingen kunnen niet worden beschouwd als regels betreffende de organisatie van de rijkswacht en kunnen derhalve geen schending van artikel 184 van de Grondwet uitmaken.

A.11.2. In antwoord op de tweede vraag, stelt de Ministerraad dat de wetgever het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet heeft miskend door aan een categorie van rijkswachters de waarborg te ontnemen waarin artikel 184 van de Grondwet zou voorzien, aangezien die bepaling geenszins een « waarborg » biedt aan de « personeelsleden van de rijkswacht ». De Grondwetgever heeft daarentegen wel de bedoeling gehad de inwoners van het Rijk door middel van een democratische controle op de organisatie en de bevoegdheid van de rijkswacht, te beschermen tegen een eventuele bevoegdheidstoekenning of wijziging van die organisatie door de uitvoerende macht.

Bovendien is er geen sprake van een onderscheid tussen « verschillende categorieën » binnen de rijkswacht : de bestreden bepalingen zijn zonder onderscheid van toepassing op alle beroepspersoneelsleden, die allen gehouden zijn tot de terugbetalingsverplichting waarvan de modaliteiten door de Koning vastgesteld kunnen worden.

Standpunt van de verzoekende partijen

A.12.1. De vaststelling van het statuut van militairen en rijkswachters - middels de interpretatie van de term « organisatie van de rijkswacht » in artikel 184 van de Grondwet, die onder meer het bepalen van de rechten en plichten van de rijkswachters, met inbegrip van de ontslagregeling, inhoudt - is een voorbehouden aangelegenheid van de federale wetgever, die ter zake exclusief bevoegd moet worden geacht. Aangezien de Grondwet een regeling bij wet voorschrijft, is het statuut van de rijkswachters volkomen aan de regelingsbevoegdheid van de Koning onttrokken : de toegewezen bevoegdheid is zeer gespecificeerd en leent zich niet tot enige subdelegatie. Artikel 184 van de Grondwet laat niet toe dat de federale wetgever enkel de beginselen van het statuut van de rijkswachters zou vastleggen. Overigens is inzake de terugbetalingsverplichting voor leden van het rijkswachtspersoneel, in vergelijking met de door de wetgever vastgestelde elementen van de terugbetalingsverplichting voor militairen, vervat in de wetten van 20 mei 1994, een nog grotere delegatie verleend aan de Koning, onder meer met betrekking tot het bepalen van begrippen als « vormingsduur », « duur van de vorming die hij heeft verkregen op kosten van de overheid » en « gepresteerde dienstjaren ». Het argument dat op basis van 's Hofs arrest nr. 81/95 van 14 december 1995 de wetgever ongetwijfeld het door de Koning inmiddels aangenomen besluit van 20 december 1995 zal bekrachtigen, is ter zake niet dienend omdat in die hypothese het ter zake bevoegde orgaan, de federale wetgever, inderdaad wetgevend optreedt.

Volgens de verzoekende partijen beklemtonen hedendaagse rechtspraak en rechtsleer het absoluut exclusieve karakter van de bevoegdheid van de federale wetgever. In een democratische rechtsstaat behoedt de wetgever de gemeenschap voor de uitvoerende macht, door het statuut van de gewapende macht, inclusief de rijkswacht, die nog steeds ressorteert onder die titel van de Grondwet, volledig zelf te bepalen.

A.12.2. Aan de eerbiediging van het wettigheidsbeginsel, zoals ingeschreven in artikel 184 van de Grondwet, kan niet worden getornd, zodat de hoven en de rechtbanken dat bevoegdheidsmiddel dienen op te werpen, enerzijds, omdat de leden van het rijkswachtspersoneel steeds moeten worden behoed voor elke mogelijke inmenging van de uitvoerende macht en, anderzijds, omdat alleen de wetgever bevoegd is om de uitoefening van de grondwettelijke rechten en vrijheden te regelen. Het ontzetten van die kostbare grondwettelijke waarborgen aan bepaalde (of zelfs alle) leden van het rijkswachtspersoneel is een bijzondere vorm van discriminatie. Het grondrecht in kwestie kan ingeschreven worden in het gelijkheidsbeginsel, zeker wanneer verzoekers kunnen betogen dat het door de Grondwet aangewezen orgaan niet noodzakelijkerwijze de aan hem toegewezen bevoegdheid op dezelfde manier zou uitoefenen als een ander orgaan, aangewezen bij wijze van subdelegatie door de wetgever.

Discriminerend is tevens dat de bestreden wetsbepalingen een beperkingsmechanisme invoeren op de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden, met inbegrip van de individuele vrijheid en het verbod van dwangarbeid. De bestreden wetgeving roept tevens een aantal onnauwkeurigheden op die enkel door de wetgever kunnen worden opgelost.

A.12.3. De toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet impliceert tevens de toetsing van de bestreden bepalingen aan de door het Hof in het ambtshalve onderzoek te integreren « ter zake geldende beginselen », zoals daar zijn de beginselen inzake de individuele vrijheid, de verplichte arbeid en het Europees Gemeenschapsrecht, de geldende beginselen in de onderwijswetgeving, in de bevoegdheidsverdelende regels en de federale loyaleit, de fiscaalrechtelijke beginselen, de beginselen inherent aan het statuut van de gewapende macht, de staatsrechtelijke verplichting tot bekendmaking van normen, het rechtszekerheidsbeginsel en de beginselen inzake bezoldigingswetgeving, die volgens de verzoekende partijen miskend zijn, wat een schending uitmaakt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 184 van de Grondwet.

- B -

B.1.1. De bestreden bepalingen van de wet van 9 december 1994 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rijkswacht en het statuut van haar personeel luiden als volgt :

Artikel 34 : « Artikel 31, derde lid, van dezelfde wet [de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht] wordt aangevuld als volgt :

' Hij kan de aanvaarding ervan afhankelijk maken van de gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de tijdens de opleiding genoten weddes. De Koning bepaalt de modaliteiten van vastlegging en terugbetaling van dit bedrag. ' »

Artikel 35 : « Artikel 33 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 24 juli 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling :

' Art. 33. Onverminderd het bepaalde in artikel 36, kan het lid van het beroepspersoneel dat meer dan tien dagen onregelmatig afwezig is gebleven, onder de voorwaarden bepaald door de Koning, van ambtswege uit zijn ambt worden ontslagen. Dit ontslag heeft voor de betrokkene het verlies van zijn hoedanigheid van personeelslid tot gevolg. In dat geval is het bepaalde in artikel 24/24 niet van toepassing.

De Koning bepaalt de nadere regels inzake die maatregel, die wordt genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken wanneer het een onderofficier betreft en door de Koning wanneer het een officier betreft. In beide gevallen kan de maatregel de verplichting tot gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de tijdens de opleiding genoten weddes inhouden. De Koning bepaalt de modaliteiten van vastlegging en terugbetaling van dit bedrag. ' »

Beide bepalingen zijn in werking getreden op 1 februari 1996, dit is de eerste dag van de maand die volgt op de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het koninklijk besluit tot vaststelling van die inwerkingtreding (artikelen 1 en 9 van het koninklijk besluit van 20 december 1995 betreffende de inwerkingtreding van bepalingen van de wet van 9 december 1994 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rijkswacht en het statuut van haar personeel en tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1979 betreffende het ambt en de ambtsontheffing van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht).

B.1.2. Volgens de memorie van toelichting van de bestreden wet « scheidt [artikel 34] de mogelijkheid om de personeelsleden die voortijdig, d.i. vooraleer zij de in hen gedane investeringen qua opleiding hebben gerendabiliseerd, het korps willen verlaten, toch te laten vertrekken mits zij de tijdens de opleiding genoten weddes geheel of gedeeltelijk terugbetalen, indien de Minister daarvan een voorwaarde maakt. De Koning zal de modaliteiten van vastlegging en terugbetaling bepalen. Bedoeling is dat het terug te betalen bedrag degressief zou worden bepaald, d.w.z. dat het afneemt naarmate het personeelslid na zijn basisvorming een groter aantal dienstjaren heeft gepresteerd ».

Er wordt tevens gepreciseerd dat artikel 35 de volgende wijzigingen in artikel 33 van de wet van 27 december 1973 aanbrengt :

« 1° de voorwaarden onder dewelke het lid van het beroepspersoneel dat meer dan tien dagen onregelmatig afwezig is gebleven, van ambtswege uit zijn ambt wordt ontslagen, zullen worden bepaald door de Koning. Dit lijkt aangewezen om te vermijden dat personeelsleden van wie het aangenomen [*sic*] ontslag [...] werd geweigerd wegens strijdigheid met het dienstbelang, zonder meer hun ontslag zouden bekomen louter en alleen door meer dan tien dagen afwezig te blijven;

2° om dezelfde redenen bepaalt het tweede lid van het nieuwe artikel 33 [...] dat de gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de tijdens de opleiding genoten weddes, één van die voorwaarden kan uitmaken. Ook hier zal het terug te betalen bedrag degressief kunnen worden bepaald;

3° voor alle duidelijkheid wordt in de wet uitdrukkelijk bepaald dat de procedure voor de onderzoeksraad niet toepasselijk is wanneer het gaat om een ontslag van ambtswege wegens een onregelmatige afwezigheid van meer dan tien dagen. » (*Gedr. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 1096/1, p. 13)

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de ingestelde beroepen op grond van de overweging, enerzijds, dat het eigen belang van de v.z.w. Nationaal Syndikaat van het Rijks-wachtpersoneel niet is aangetoond, nu dat belang geen ander belang is dan het individuele belang van de leden, anderzijds, dat de verzoekers

Van Keer en Hooft, gelet op hun dienstancinniteit, niet meer rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door de bestreden bepalingen die slechts een terugbetalingsverplichting invoeren voor personeelsleden van de rijkswacht die niet voldoen aan de rendementsperiode.

B.2.2. De verzoekende partij v.z.w. Nationaal Syndikaat van het Rijkswachtpersoneel heeft volgens haar statuten onder meer tot doel «de vrijwaring en de bestendige verbetering van de beroeps-, de materiële, sociale en morele toestand van zijn leden ». De bestreden bepalingen kunnen de belangen die de vereniging tot doel heeft te verdedigen, rechtstreeks en ongunstig raken. Zij doet blijken van een belang bij het door haar ingestelde beroep.

B.2.3. In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, kunnen de bestreden bepalingen, in hun algemene bewoordingen, op elk lid van het rijkswachtpersoneel, ongeacht diens ancinniteit, worden toegepast. De verzoekers Van Keer en Hooft doen dus blijken van een belang bij het door hen ingestelde beroep.

Ten gronde

B.3.1. Het middel dat is gericht tegen het door de bestreden bepalingen vastgestelde beginsel van een verplichting tot gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de tijdens de opleiding genoten wedden, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 23, tweede lid, en 23, derde lid, 1^o, van de Grondwet (eerste onderdeel), en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 12, 23, tweede lid, en 23, derde lid, 1^o, van de Grondwet, de artikelen 1 en 2 van het verdrag nr. 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie, de artikelen 1 en 2 van het verdrag nr. 105 van de Internationale Arbeidsorganisatie, artikel 6 van het verdrag nr. 95 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de bescherming van het loon, de artikelen 4, 14, 15 en 60 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 48 van het E.G.-Verdrag en artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest (tweede onderdeel).

B.3.2. De opdrachten die aan de rijkswacht worden toevertrouwd dragen bij tot de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang, te weten de binnenlandse beveiliging en ordehandhaving. De onmisbare continuïteit in die openbare dienstverlening kan verantwoorden dat aan de rijkswachters specifieke verplichtingen worden opgelegd waarbij aan de door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde vrije keuze van beroepsarbeid wordt geraakt.

Er moet worden onderzocht of die verplichtingen, rekening houdende met de doelstelling van algemeen belang welke met de organisatie van de rijkswacht wordt nagestreefd, de uitoefening van dat grondrecht niet op een onevenredige wijze beperken.

B.3.3. Op basis van de bestreden bepalingen kan van het lid van het rijkswachtpersoneel dat zijn ontslag indient of van ambtswege uit zijn ambt wordt ontslagen de «gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de tijdens de opleiding genoten weddes » worden gevorderd.

B.3.4. De verplichtingen die door de litigieuze bepalingen aan rijkswachters worden opgelegd, doen in beginsel niet op onverantwoorde wijze afbreuk aan de vrijheid van arbeid. Zij zijn de tegenprestatie voor het voordeel dat zij halen uit de opleiding die zij op kosten van de gemeenschap hebben genoten. Tevens worden die verplichtingen verantwoord door de zorg over een voldoende personeelsbestand te beschikken om de uitvoering van de aan de rijkswacht toevertrouwde opdrachten te verzekeren.

Zij zijn evenwel redelijkerwijze slechts toelaatbaar indien zij niet onevenredig zijn met die doelstellingen.

B.3.5. Te dezen heeft de wetgever, wat de verplichting tot terugbetaling betreft, zich ertoe beperkt te bepalen dat het bedrag ervan gelijk zou zijn aan het geheel of een gedeelte van de tijdens de opleiding genoten wedden en heeft hij de Koning gemachtigd « de modaliteiten van vastlegging en terugbetaling » te bepalen.

B.3.6. Door aan de Koning de machtiging te verlenen de terugbetaling vast te stellen op een som die kan oplopen tot het totale bedrag van de tijdens de opleiding genoten wedden en door bovendien voor de werkelijke dienst niet de minimumduur vast te stellen waarboven die terugbetaling niet vereist zou zijn, heeft de wetgever een maatregel genomen die op discriminerende wijze een onevenredige aantasting uitmaakt van de vrijheid van arbeid en die aldus een discriminatie ten nadele van de rijkswachters inhoudt.

B.3.7. Uit de vernietiging van de bepalingen betreffende de verplichting tot terugbetaling vloeit voort dat de bestreden machtigingen aan de Koning zonder voorwerp worden en bij wege van gevolgtrekking worden vernietigd. Er is derhalve geen aanleiding de middelen die in het bijzonder die

machtigingen betreffen, te onderzoeken.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt

- artikel 34 van de wet van 9 december 1994 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rijkswacht en het statuut van haar personeel, waarbij artikel 31, derde lid, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht wordt aangevuld;

- in artikel 33, tweede lid, van voormelde wet van 27 december 1973, vervangen bij artikel 35 van voormelde wet van 9 december 1994, de zinnen: «In beide gevallen kan de maatregel de verplichting tot gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de tijdens de opleiding genoten weddes inhouden. De Koning bepaalt de modaliteiten van vastlegging en terugbetaling van dit bedrag. »;

verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 mei 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève