

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2019/205497]

Extrait de l'arrêt n° 175/2019 du 14 novembre 2019

Numéro du rôle : 6726

En cause : le recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne l'octroi par Belgocontrol d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente », introduit par la Centrale générale des services publics (CGSP).

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 2017 et parvenue au greffe le 14 septembre 2017, la Centrale générale des services publics (CGSP) a introduit un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne l'octroi par Belgocontrol d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente » (publiée au *Moniteur belge* du 11 avril 2017).

(...)

II. *En droit*

(...)

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre la loi du 19 mars 2017 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne l'octroi par Belgocontrol d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente » (ci-après : la loi du 19 mars 2017).

La loi du 19 mars 2017 dispose :

« Article 1^{er}. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. Dans l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, l'alinéa 1^{er} est remplacé par ce qui suit :

« § 1^{er}. Les membres du personnel d'une entreprise publique autonome sont recrutés et employés en vertu du cadre et du statut du personnel arrêtés par le conseil d'administration ou, le cas échéant, le Roi, conformément au présent titre et à l'article 176, § 7. »

Art. 3. L'article 176 de la même loi est complété par le paragraphe 7 rédigé comme suit :

« § 7. Par dérogation aux articles 33 et 34, à partir du premier janvier 2017, toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordés par Belgocontrol à ses membres du personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne, est fixée par arrêté royal. »

Art. 4. La présente loi produit ses effets le 1^{er} janvier 2017 ».

B.2. La dénomination sociale de Belgocontrol a été modifiée en « skeyes » par la loi du 13 avril 2019 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en vue de modifier la dénomination sociale de l'entreprise publique autonome ' Belgocontrol ' en ' skeyes ' ». Conformément à son article 4, la loi du 13 avril 2019 précitée produit ses effets le 7 novembre 2018.

Il convient dès lors de remplacer, dans la loi attaquée, le terme « Belgocontrol », par le terme « skeyes ».

Quant au contexte de la loi attaquée

B.3.1. Créée après la Seconde Guerre mondiale, la Régie des Voies Aériennes (ci-après : la R.V.A.) était un organisme d'intérêt public de la catégorie A, relevant de l'application de la loi du 16 mars 1954 « relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ». Le statut de son personnel était fixé par arrêté royal.

C'est dans ce contexte qu'a été pris l'arrêté royal du 14 septembre 1997 « déterminant, à la Régie des Voies aériennes, les conditions d'octroi d'une mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif » (ci-après : l'arrêté royal du 14 septembre 1997). Conformément à cet arrêté royal, qui produit ses effets le 1^{er} janvier 1997 (article 9), les contrôleurs aériens et experts chargés du contrôle aérien direct et effectif pouvaient être mis en disponibilité à partir du premier du mois qui suit celui où ils atteignent l'âge de 55 ans jusqu'au premier du mois qui suit celui où ils atteignent l'âge de 60 ans (article 2). Ces agents conservaient un traitement d'attente égal à 75 % du dernier traitement d'activité, augmenté de 1 % , avec un maximum de 10 %, pour chaque année de service passée au-delà de vingt ans d'ancienneté de grade (article 4).

B.3.2.1. En 1998, la R.V.A. a été scindée en deux entités : d'une part, la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles National a été confiée à « Brussels International Airport Company » (BIAC), devenue depuis lors une société anonyme de droit privé, « Brussels Airport Company » (BAC), et, d'autre part, la sécurité du trafic aérien a été confiée à Belgocontrol, créée sous le statut d'entreprise publique autonome (voy. l'arrêté royal du 2 avril 1998 « portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National », l'arrêté royal du 25 août 1998 « portant classement de la Régie des Voies aériennes en entreprise publique autonome » et l'arrêté royal du 25 août 1998 « portant approbation du contrat de gestion [du 14 août 1998] entre l'Etat et la Régie des Voies aériennes »).

À partir du 2 octobre 1998, Belgocontrol est une entreprise publique autonome soumise à l'application de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » (ci-après : la loi du 21 mars 1991). Elle relève du ministre qui a les transports dans ses attributions (article 169 de la loi du 21 mars 1991) et sa principale mission de service public consiste à assurer la sécurité de la navigation aérienne dans les espaces aériens dont l'Etat belge est responsable (articles 170 et 171 de la loi du 21 mars 1991).

B.3.2.2. Conformément aux articles 32 à 35 de la loi du 21 mars 1991, le statut du personnel et le statut syndical d'une entreprise publique autonome sont fixés par le conseil d'administration, après l'intervention de la commission paritaire.

L'article 32 de la loi du 21 mars 1991 dispose à cet égard que « les dispositions légales et réglementaires qui règlent le statut du personnel et le statut syndical restent applicables à une entreprise publique autonome jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation y afférente dans un statut du personnel ou dans un statut syndical, arrêtée conformément au présent titre ».

En ce qui concerne le premier statut du personnel et le premier statut syndical, l'article 33 de la loi du 21 mars 1991 dispose :

« § 1. Le conseil d'administration fixe, sans préjudice des dispositions du présent titre, le premier statut du personnel et le premier statut syndical sur avis conforme de la commission paritaire.

La commission paritaire émet l'avis conforme à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

Le commissaire du Gouvernement peut assister aux travaux de la commission paritaire relatifs à la fixation du premier statut du personnel et du premier statut syndical.

Le Roi peut, sans préjudice des dispositions du présent titre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions légales relatives au statut du personnel et au statut syndical afin de les rendre compatibles avec les dispositions du premier statut du personnel et du premier statut syndical arrêtés conformément au premier alinéa.

§ 2. Au cas où un premier statut du personnel ou statut syndical ne serait pas arrêté conformément au § 1^{er}, premier alinéa, dans un délai d'un an à partir de la date d'entrée en vigueur du classement de l'entreprise parmi les entreprises publiques autonomes, le Roi peut, dans un délai supplémentaire de trois mois, fixer le premier statut du personnel et le premier statut syndical par arrêté délibéré en Conseil des Ministres sans préjudice des droits du personnel en ce qui concerne la sécurité d'emploi, la pension et la rémunération.

Le Roi peut, dans l'arrêté visé au premier alinéa, abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions légales, sans préjudice :

1° des droits du personnel en ce qui concerne la sécurité d'emploi, la pension et la rémunération;

2° des dispositions du présent titre;

3° des règles relatives à la constitution et la composition de la Commission paritaire nationale visée à l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926 portant création de la Société nationale des chemins de fer belges.

Une réglementation dans le premier statut arrêté par le Roi restera applicable jusqu'à la fixation d'une réglementation y afférente par le conseil d'administration, conformément à la procédure visée à l'article 34, § 1^{er}, ou 35 ».

Une fois le premier statut établi conformément à l'article 33, les articles 34 et 35 de la loi du 21 mars 1991 disposent :

« Art. 34. § 1. Une fois le premier statut établi conformément à l'article 33, et au plus tard à partir de l'expiration du délai de quinze mois après la date d'entrée en vigueur du classement de l'organisme parmi les entreprises publiques autonomes, le statut du personnel et le statut syndical sont fixés par le conseil d'administration, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires qui règlent le statut concerné. Toutefois, pour ce qui concerne les réglementations de base désignées conformément au § 2, le conseil décide conformément à la procédure visée à l'article 35.

§ 2. Les réglementations suivantes du statut du personnel, respectivement du statut syndical, qui au préalable ont été désignées par la commission paritaire, statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées, soit comme réglementations de base, soit comme principes généraux visés à l'article 35, § 3, 1°, sont fixées conformément à la procédure visée à l'article 35 :

A) Les réglementations de base relatives au statut administratif du personnel statutaire ayant trait :

1° au recrutement, à l'admission, au stage et à la nomination;

2° aux droits, aux devoirs et à la responsabilité du personnel;

3° au régime disciplinaire;

4° aux positions administratives, notamment l'activité de service, la non-activité de service et la disponibilité;

5° aux règles applicables en matière de congés;

6° au calcul de l'ancienneté;

7° à la cessation définitive des fonctions;

8° à la durée maximale du travail;

9° au régime relatif aux accidents du travail, aux accidents sur le chemin du travail et aux maladies professionnelles.

[...]

Art. 35. § 1. Le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire soumet chaque proposition portant fixation ou modification des réglementations de base du statut du personnel ou du statut syndical, désignées conformément à l'article 34, § 2, à la commission paritaire.

§ 2. Le conseil d'administration est lié par toute réglementation arrêtée par la commission paritaire à la majorité des deux tiers des voix exprimées au sujet de matières qui font l'objet d'une proposition.

§ 3. A défaut d'une réglementation liant le conseil d'administration arrêtée par la commission paritaire dans un délai d'un mois après la communication de la proposition au président de la commission paritaire :

1° le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire peut soumettre la proposition à la Commission Entreprises publiques, au cas où la proposition vise à arrêter ou modifier l'une des réglementations de base visées, à l'article 34, § 2, subdivisions B, C, D et E, ou l'un des principes généraux des réglementations de base visées à la subdivision A;

2° le conseil d'administration peut décider sur la proposition à la majorité des deux tiers des voix exprimées, pour toutes les autres propositions.

Dans le cas visé au 1° de l'alinéa premier, le délai d'un mois est prorogé d'un délai supplémentaire d'un mois, au cas où le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire charge le président de la Commission Entreprises publiques d'une mission de conciliation préalable.

§ 4. En cas de recours visé au 1° de l'alinéa premier du § 3, le conseil d'administration est lié par toute réglementation arrêtée par la Commission Entreprises publiques à la majorité des deux tiers des voix exprimées au sujet de matières qui font l'objet de la proposition à l'origine du recours.

A défaut d'une réglementation liant le conseil d'administration dans un délai d'un mois après la communication du recours au président de la Commission Entreprises publiques, le conseil d'administration peut décider sur la proposition à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Le commissaire du Gouvernement communique la décision au ministre dont relève l'entreprise publique autonome. Le ministre dispose d'un délai de huit jours francs pour annuler la décision. Ce délai court à partir du jour de la réunion à laquelle la décision a été prise, pour autant que le commissaire du Gouvernement y ait été régulièrement convoqué et, dans le cas contraire, à partir du jour où il en a reçu connaissance.

§ 5. Les §§ 3 et 4 ne sont pas applicables à la Société nationale des chemins de fer belges. Aucune modification ne pourra être apportée aux réglementations de base désignées conformément à l'article 34, § 2, sauf conformément à une réglementation liant le conseil d'administration, arrêtée par la Commission paritaire nationale auprès de cette Société ».

B.3.3. L'arrêté royal du 14 septembre 1997 a apparemment continué à être appliqué aux contrôleurs aériens de Belgocontrol.

Dans le contexte d'une réforme des pensions et d'une uniformisation des règles de départ anticipé dans le secteur public, un accord social négocié avec les organisations syndicales au sein de la commission paritaire de Belgocontrol a été conclu le 12 avril 2016. Cet accord social prévoyait la mise en œuvre progressive, jusqu'en 2030, de nouvelles conditions de mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif.

Le Gouvernement a voulu intégrer le contenu de cet accord dans un projet d'arrêté royal.

Selon la section de législation du Conseil d'État, le Roi n'était pas compétent, faute de base légale, pour prendre cet arrêté royal :

« L'arrêté royal du 14 septembre 1997 ' déterminant à la Régie des voies aériennes, les conditions d'octroi d'une mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct effectif ', que le projet d'arrêté entend remplacer, se fonde, pour sa part, sur l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 ' relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public '. Cette disposition n'est cependant plus applicable. Belgocontrol a, en effet, été supprimée de la liste des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 à la suite de sa transformation en entreprise publique autonome par l'arrêté royal du 25 août 1998 ' portant classement de la Régie des Voies aériennes en entreprise publique autonome ' » (avis 59.732/2/V, cité dans *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 18).

B.3.4.1. C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi du 19 mars 2017, qui habilite le Roi à déterminer, à partir du 1^{er} janvier 2017, les conditions d'octroi de la mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif.

B.3.4.2. L'exposé des motifs de la loi du 19 mars 2017 indique :

« 1. La mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif est un congé préalable à la pension pour les contrôleurs de la circulation aérienne.

Ce système s'applique aux agents statutaires de Belgocontrol qui sont nommés dans un grade de contrôleur de la circulation aérienne depuis 1997. Toutefois, la réforme des pensions de 2011-2012 et 2015 a des conséquences sur l'âge du départ à la retraite.

2. Il convenait donc de renégocier un accord social pour limiter au maximum ces périodes de congé préalable à la pension après la date de la disponibilité. Une mise en œuvre échelonnée est nécessaire afin de permettre aux contrôleurs aériens d'absorber l'impact d'une augmentation de l'âge de la pension. Un accord social sur les dispositions en matière de fin de carrières des contrôleurs aériens a été adopté en date du 12 avril 2016 au sein de la Commission paritaire, entre les organisations syndicales et Belgocontrol.

3. Le Conseil des ministres du 20 mai 2016 a approuvé l'accord social signé le 12 avril 2016. Au regard de ces éléments, il se justifie, par dérogation aux règles générales, de consacrer l'accord social par un arrêté royal. Ce régime d'exception se justifie en raison de la spécificité de la tâche de contrôleur aérien en tant qu'élément de la mission de Belgocontrol d'assurer de façon continue la sécurité de la circulation aérienne en Belgique. Nous proposons d'opérer une correction technique visant à modifier la loi du 21 mars 1991 pour donner compétence au Roi d'adopter les dispositions en matière de congé préalable à la pension et d'octroi d'une disponibilité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 4).

B.3.5.1. L'arrêté royal du 23 avril 2017 « déterminant à l'entreprise publique autonome Belgocontrol, les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente » (ci-après : l'arrêté royal du 23 avril 2017) a été pris en exécution de la loi du 19 mars 2017.

Dans le rapport au Roi ayant précédé l'arrêté royal du 23 avril 2017, tel qu'il a été remplacé par l'*erratum* publié au *Moniteur belge* du 15 juin 2017, il a été indiqué, à cet égard :

« Le projet d'arrêté que nous avons l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté apporte une modification au régime existant de mise en disponibilité avec traitement d'attente pour les contrôleurs aériens employés par l'entreprise publique autonome Belgocontrol, et remplace l'arrêté royal du 14 septembre 1997. Le régime de mise en disponibilité a été adapté afin de le mettre en concordance avec les réformes fédérales des pensions et l'évolution générale vers une société où l'on travaille plus longtemps.

Le nouveau régime de mise en disponibilité prend cours le 1^{er} janvier 2017. Jusqu'à cette date, c'est le régime obligatoire de mise en disponibilité à l'âge de 55 ans qui prévaut conformément à l'accord collectif intervenu le 4 juillet 2014 en commission paritaire de Belgocontrol, qui octroie aux agents un congé préalable à la pension moyennant la conclusion d'une convention individuelle avec Belgocontrol.

Ce régime implique que l'agent qui atteint l'âge de 55 ans dans le courant de 2016 (ou des années qui précèdent) et dont le droit à la mise en disponibilité s'ouvre (le premier du mois qui suit celui au cours duquel l'âge de 55 ans a été atteint) avant le 1^{er} janvier 2017, est obligatoirement mis en disponibilité. Si au moment où il atteint l'âge de 60 ans, soit au terme de cinq années de mise en disponibilité, l'agent ne possède pas suffisamment d'années de service pour bénéficier de la pension anticipée, cette période manquante sera comblée au moyen de l'octroi d'un congé préalable à la pension.

Le nouveau régime de mise en disponibilité est applicable sur une base volontaire; il doit être sollicité par l'agent et précède la prise de la pension anticipée ou de la pension de la retraite. La demande à cet effet peut être formulée si deux conditions cumulatives sont réunies, à savoir un âge minimal de 58 ans (à partir de 2030) et les conditions pour la pension de retraite, pour que la période de mise en disponibilité ne puisse s'étendre au-delà de cinq années (appelons cette dernière condition la règle 'P - 5 ') » (*Erratum, Moniteur belge* du 15 juin 2017, pp. 64685-64686).

B.3.5.2. L'arrêté royal du 23 avril 2017 prévoit que les agents concernés pourront, sur une base volontaire, à l'âge de 58 ans à compter du 1^{er} janvier 2030, accéder à la mise en disponibilité pour les cinq dernières années précédant la pension (article 3), après une période transitoire portant progressivement l'âge d'accès à cette position de 55 à 58 ans (article 2). Cette mise en disponibilité pourra être complétée par une période de congé préalable à la pension (article 4).

Cet arrêté royal produit ses effets le 1^{er} janvier 2017 (article 11).

B.3.5.3. Au sujet du projet devenu l'arrêté royal, la section de législation du Conseil d'État a notamment fait les observations suivantes :

« L'article 176, § 7, de la loi du 21 mars 1991 dispose :

' Par dérogation aux articles 33 et 34, à partir du premier janvier 2017, toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordés par Belgocontrol à ses membres du personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne, est fixée par arrêté royal '.

Ce faisant, le Roi n'a pas été habilité à régler, comme telle, une situation qui concerne une période antérieure au 1^{er} janvier 2017. Or faire ' revivre ' un arrêté royal, en l'occurrence l'arrêté royal du 14 septembre 1997 relève d'une telle démarche, l'article 10 ayant clairement pour objet de valider, pour le passé également, un régime de mise en disponibilité qui ne trouve plus de base légale dans aucun texte suite à la suppression de Belgocontrol de la liste des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954. Cet arrêté royal n'est donc plus applicable, même si dans les faits il a continué à l'être, depuis qu'il a perdu son fondement juridique, à savoir depuis le 2 octobre 1998.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient que le législateur intervienne pour valider les décisions prises par les organes de Belgocontrol en faveur des agents statutaires auxquels l'arrêté royal du 14 septembre 1997 a continué d'être appliqué *de facto* jusqu'au 31 décembre 2016 » (*Erratum, Moniteur belge* du 15 juin 2017, p. 64689).

B.3.6.1. La disponibilité et le congé préalable à la pension visés à l'arrêté royal du 23 avril 2017 ont par ailleurs été ajoutés à la liste annexée à la loi du 6 janvier 2014 « relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution » (ci-après : la loi du 6 janvier 2014), par l'arrêté royal du 2 décembre 2018 « complétant la liste annexée à la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution par la disponibilité et le congé préalable à la pension visés à l'arrêté royal du 23 avril 2017 déterminant, au sein de l'entreprise publique autonome Belgocontrol, les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente » (ci-après : l'arrêté royal du 2 décembre 2018).

L'arrêté royal du 2 décembre 2018 a été pris en exécution de l'article 16 de la loi du 6 janvier 2014 précitée, qui dispose :

« Par dérogation à l'article 2 de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et périodes assimilées à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public, le temps durant lequel un membre du personnel d'une institution fédérale, communautaire ou régionale est placé dans une situation visée à l'article 2, § 1^{er}, 2^o à 4^o, de la loi précitée du 10 janvier 1974 sur la base d'une disposition de son statut publiée après l'entrée en vigueur de la présente loi, n'est pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension de retraite qu'à la condition que la disposition en question ait été ajoutée, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à la liste annexée à la présente loi.

Par ' membre du personnel d'une institution fédérale, communautaire ou régionale ', il y a lieu d'entendre un membre du personnel d'une administration fédérale, communautaire ou régionale, un membre du personnel de la Chambre des représentants, du Sénat ou d'un Parlement de communauté ou de région, ou un membre du personnel admis aux subventions-traitements d'une communauté, dont la pension est à charge de l'Etat fédéral ou du régime de pension instauré par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit ».

B.3.6.2. Le rapport au Roi ayant précédé l'arrêté royal du 2 décembre 2018 indique à ce sujet :

« Par l'arrêté royal du 23 avril 2017 déterminant, au sein de l'entreprise publique autonome Belgocontrol, les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente, un nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension a été instauré, remplaçant le régime de disponibilité instauré par l'arrêté royal du 14 septembre 1997 déterminant à la Régie des Voies aériennes, les conditions d'octroi d'une mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif. Ce nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension place les membres du personnel concernés dans une situation visée à l'article 2, § 1^{er}, 2^o à 4^o, de la loi du 10 janvier 1974.

[...]

Comme la publication du fondement statutaire du nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension en question se situe après l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2014, de la loi précitée du 6 janvier 2014, cette disponibilité ou ce congé ne peut être pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension des fonctionnaires qu'à la condition que la liste annexée à la loi du 6 janvier 2014 soit complétée par ce fondement statutaire » (*Moniteur belge* du 14 décembre 2018, pp. 98771-98772).

B.3.7. Enfin, la loi du 31 juillet 2017 « modifiant l'article 176 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » a inséré, dans l'article 176 précité, un paragraphe 8, qui dispose :

« En ce qui concerne les obligations de [skeyes] en matière de provisions pour risques et charges pour la disponibilité et le congé préalable à la pension de son personnel, [skeyes] ne doit pas constituer de provision ».

Dans les travaux préparatoires de la loi du 31 juillet 2017 précitée, le ministre a précisé que « moins de cinq personnes entrent en considération » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2520/002, p. 5) en ce qui concerne le régime de mise en disponibilité visé par la loi du 19 mars 2017, mais que « cela peut encore changer » (*ibid.*).

Quant au fond

B.4. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 27 de la Constitution.

La partie requérante critique le fait que la loi attaquée déroge aux articles 33 et 34 de la loi du 21 mars 1991, en habitant le Roi à fixer par arrêté les régimes de disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente, pour le personnel de « skeyes », sans aucune négociation collective préalable. Il en résulterait une différence de traitement injustifiée entre les membres du personnel de « skeyes » et les membres du personnel de toutes les autres entreprises publiques autonomes, en ce qu'à l'égard d'une seule entreprise publique autonome, la loi attaquée prive le conseil d'administration du pouvoir de fixer ou de modifier des réglementations de base relatives au statut administratif du personnel statutaire, et en ce que la loi attaquée prive la commission paritaire de ses prérogatives en matière de négociation collective.

B.5.1. L'article 2 de la loi du 19 mars 2017 remplace l'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991, qui figure dans la section I (« Principes gouvernant le statut du personnel et le statut syndical ») du chapitre VIII (« Personnel ») du titre 1^{er} de la loi du 21 mars 1991.

Par cette modification, les membres du personnel d'une entreprise publique autonome ne sont plus seulement recrutés et employés en vertu du cadre et du statut du personnel arrêtés par le conseil d'administration ou, le cas échéant, par le Roi, conformément à ce titre, mais ils le sont aussi en vertu du cadre et du statut du personnel arrêté, le cas échéant, par le Roi conformément à l'article 176, § 7.

Cette modification est justifiée parce que « le prescrit de l'article 176, § 7, constitue une exception à la règle contenue à l'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 5).

Cette modification de l'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 ne concerne dès lors que le personnel de « skeyes ».

B.5.2. L'article 3 de la loi du 19 mars 2017 insère, dans l'article 176, figurant sous le titre VI (« Skeyes ») de la loi du 21 mars 1991, un paragraphe 7, qui prévoit que, par dérogation aux articles 33 et 34, toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordée par « skeyes » aux membres de son personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne, est fixée par arrêté royal à partir du 1^{er} janvier 2017.

L'article 3 attaqué « précise la procédure applicable à la mise en œuvre d'un nouveau régime de mise en disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente applicable aux contrôleurs aériens employés par l'entreprise publique autonome Belgocontrol, suite à la conclusion de l'accord social conclu le 12 avril 2016 », qui visait « compte tenu des réformes des pensions fédérales, à relever l'âge de la disponibilité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 5). Les travaux préparatoires de la loi du 19 mars 2017 précisent que « l'accord social et l'arrêté royal ne s'appliquent qu'aux contrôleurs aériens, c'est-à-dire aux agents définitifs de Belgocontrol », titulaires d'un des grades de « 1^o contrôleur de 3e classe de la circulation aérienne/premier contrôleur de 3e classe de la circulation aérienne », « 2^o contrôleur de 1re classe de la circulation aérienne/premier contrôleur de 1re classe de la circulation aérienne », « 3^o contrôleur principal de la circulation aérienne », « 4^o contrôleur en chef de la circulation aérienne » ou « 5^o expert ATS » (*ibid.*).

B.5.3. Par ailleurs, la loi du 19 mars 2017 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 parce que « [le] nouvel accord social du 12 avril 2016 devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017, date à laquelle le régime transitoire adopté par le Conseil d'Administration en 2014 prend fin » (*ibid.*, p. 6).

B.6.1. Au sujet du projet de loi, qui est devenu la loi du 19 mars 2017, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« La question se pose de savoir quels sont les motifs de nature à justifier l'intervention du législateur, pour une seule entreprise publique autonome, à savoir Belgocontrol, dans le jeu des règles énoncées par les articles 33 et 34 précités. Ces articles ne sont cependant que l'expression du principe d'autonomie reconnu aux entreprises entrant dans le champ d'application de la loi du 21 mars 1991 et notamment consacré en ce qui concerne la détermination du statut du personnel et du statut syndical de ces mêmes entreprises.

Le commentaire de l'article se borne à mentionner un accord social conclu le 12 avril 2016 entre Belgocontrol et les organisations représentatives de travailleurs. Il conviendrait à tout le moins qu'il expose la teneur de cet accord ainsi que les raisons justifiant que le Roi en opère la mise en œuvre en réglant de manière générale les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente, et ce uniquement pour Belgocontrol en manière telle que cette entreprise publique autonome se voit réserver un sort différent, pour cet aspect du statut du personnel, de celui accordé à d'autres entreprises qui relèvent du champ d'application de la même loi du 21 mars 1991.

Le commentaire de l'article doit être dûment complété sur ce point » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, pp. 17-18).

B.6.2. La section de législation du Conseil d'État a également observé, en ce qui concerne l'arrêté royal du 14 septembre 1997, que « si, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 1991, le contenu de cet arrêté a été intégré par reproduction ou référence dans les contrats liant Belgocontrol et ses employés, les termes de cette réglementation régissent leurs relations contractuelles » et qu'il appartient dès lors « au législateur lui-même de déterminer précisément le champ d'application du dispositif nouveau en manière telle qu'il vise tous les employés de Belgocontrol auxquels il est destiné à s'appliquer dans le respect du principe d'égalité » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.6.3. En réponse à l'observation formulée par la section de législation du Conseil d'État, les travaux préparatoires indiquent :

« Le ministre répond que la réglementation spécifique à l'examen s'applique à la catégorie professionnelle particulière des contrôleurs aériens, qui ont tous la qualité de fonctionnaire statutaire. La confirmation de l'accord social par arrêté royal est légalement requise depuis 2014. Deux personnes sont concernées par la réglementation à l'examen au cours de la phase transitive actuelle » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/002, p. 3).

B.7.1. En vertu de la loi du 21 mars 1991, la classification de certains organismes d'intérêt public parmi les entreprises publiques autonomes procède de l'idée que ces organismes doivent « disposer d'une autonomie de gestion dans un secteur industriel ou commercial donné » et que cette autonomie peut être obtenue par la conclusion d'un contrat de gestion avec l'État (article 1^{er} de la loi du 21 mars 1991).

En tant qu'entreprise publique autonome visée à l'article 1^{er}, § 4, 4^o, de la loi du 21 mars 1991, « skeyes » dispose en principe de cette autonomie de gestion, concrétisée, en ce qui concerne le statut du personnel et le statut syndical, dans la procédure prévue par les articles 32 à 35 de la loi du 21 mars 1991, qui organisent notamment une négociation collective préalable en commission paritaire.

B.7.2. En qualité d'entreprise publique autonome, « skeyes » ne pourrait être privée de certains aspects relevant de l'autonomie de gestion, organisée dans la loi du 21 mars 1991 au bénéfice de toutes les entreprises publiques autonomes, et la commission paritaire ne pourrait être privée de ses prérogatives en matière de négociation collective que si cette dérogation est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7.3. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.8.1. La loi attaquée permet au Roi de fixer par arrêté, à partir du 1^{er} janvier 2017, toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordée par « skeyes » aux membres de son personnel nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne. Cette loi déroge donc à la procédure fixée par les articles 33 et 35 de la loi du 21 mars 1991.

Conformément à cette procédure, la fixation ou la modification des réglementations de base du statut administratif visées à l'article 34, § 2, parmi lesquelles la disponibilité et les règles applicables en matière de congé, relèvent en principe de la compétence du conseil d'administration de l'entreprise publique autonome, après négociation collective, en commission paritaire, à la majorité des deux tiers de voix.

B.8.2. Par l'habilitation qu'il confère au Roi à partir du 1^{er} janvier 2017, l'article 176, § 7, de la loi du 21 mars 1991, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi du 19 mars 2017, déroge, uniquement pour « skeyes », à la procédure fixée, pour les réglementations de base, par les articles 33 à 35 de la loi du 21 mars 1991.

Cette mesure prive ainsi « skeyes » de son autonomie de gestion, de manière générale à partir du 1^{er} janvier 2017, et prive également la commission paritaire de ses prérogatives en matière de négociation collective, à l'égard d'éléments relevant des réglementations de base relatives au statut du personnel, plus précisément à l'égard de « toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordés par [skeyes] à ses membres du personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne ».

B.8.3. Les travaux préparatoires, cités en B.3.4 et B.6.3, invoquent comme seule justification de la mesure attaquée la nécessité de mettre en œuvre l'accord social du 12 avril 2016, afin d'assurer la sécurité de la circulation aérienne en Belgique.

Or, le souci de mettre en œuvre l'accord social du 12 avril 2016 ne suffit pas à justifier l'instauration d'une mesure telle que celle qui est prévue par la loi du 19 mars 2017, qui prive « skeyes » de son autonomie de gestion et la commission paritaire de ses prérogatives en matière de négociation collective, à l'égard d'éléments relevant des réglementations de base relatives au statut du personnel. En effet, le législateur a posé pour principe que les entreprises publiques autonomes jouissent d'une autonomie en ce qui concerne la modification des réglementations de base, selon la procédure fixée aux articles 33 à 35 de la loi du 21 mars 1991, après négociation collective en commission paritaire. Ce choix de faire relever du conseil d'administration les éventuelles modifications apportées au statut du personnel quant à la disponibilité et aux règles applicables en matière de congé, après négociation collective en commission paritaire, n'a par ailleurs pas été remis en cause en 1998, lors de la création de Belgocontrol comme entreprise publique autonome relevant de la loi du 21 mars 1991.

Si la nécessité d'assurer de façon continue la sécurité de la circulation aérienne constitue un objectif légitime, la Cour n'aperçoit toutefois pas en quoi la mesure attaquée permettrait d'atteindre spécifiquement cet objectif, à la différence de la procédure prévue par les articles 33 à 35 de la loi du 21 mars 1991.

Ni le fait, à le supposer établi, qu'il faille intégrer dans un arrêté royal le contenu de l'accord social du 12 avril 2016 ni l'objectif légitime d'assurer la sécurité du trafic aérien ne suffisent à justifier l'instauration d'un régime dérogatoire généralisé et illimité dans le temps pour toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordée par « skeyes » aux contrôleurs aériens.

Enfin, rien ne permet de considérer qu'il y existe, en ce qui concerne la modification du régime prévu par l'arrêté royal du 14 septembre 1997, une carence dans le chef du conseil d'administration de « skeyes ».

B.8.4. Il n'est dès lors pas justifié de traiter « skeyes », les membres de son personnel et les organisations syndicales représentatives siégeant au sein de la commission paritaire différemment des autres entreprises publiques autonomes relevant de la loi du 21 mars 1991, de leur personnel et des organisations syndicales représentatives siégeant au sein de la commission paritaire.

B.8.5. Pour le surplus, le fait que la loi attaquée ne déroge que pour certains aspects à l'autonomie de gestion que les articles 33 et 35 de la loi du 21 mars 1991 ont accordée aux entreprises publiques autonomes et qu'elle ne s'applique qu'aux membres du personnel de « skeyes » nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne ne suffit pas à considérer que la mesure n'emporte qu'une atteinte limitée, et, partant, proportionnée à l'autonomie de gestion et au droit de négociation collective au sein de « skeyes », dès lors que ce régime dérogatoire concerne des éléments que le législateur conçoit, pour toutes les entreprises publiques autonomes, comme des réglementations de base relatives au statut du personnel statutaire.

B.9. Le premier moyen est fondé.

B.10. Il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen, qui ne pourrait conduire à une annulation plus étendue.

Quant au maintien des effets

B.11. Afin d'éviter de créer une insécurité juridique, dans le contexte rappelé en B.3, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir les effets des dispositions annulées comme indiqué dans le dispositif.

B.12. Ce maintien des effets a pour conséquence que l'arrêté royal du 23 avril 2017, pris en exécution de la loi, annulée, du 19 mars 2017, peut continuer à s'appliquer. Cet arrêté royal doit être considéré comme la norme intégrant le contenu de l'accord social du 12 avril 2016 dans le régime de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente, applicable aux membres du personnel de « skeyes » nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne.

Les dispositions légales et réglementaires se référant à cet arrêté royal conservent dès lors un objet et les droits des personnes concernées sont préservés. Il n'a d'ailleurs pas été dérogé, en l'espèce, à la concertation sociale préalable que revendique la partie requérante, puisque l'arrêté royal du 23 avril 2017 met en œuvre l'accord social du 12 avril 2016.

Pour le surplus, le fait que l'arrêté royal du 23 avril 2017 soit définitivement maintenu et qu'il puisse continuer à s'appliquer n'empêche pas le conseil d'administration de « skeyes » d'intégrer ou de modifier, à l'avenir, le contenu de cet arrêté royal, conformément à la procédure prévue aux articles 33 à 35 de la loi du 21 mars 1991.

Par ces motifs,

la Cour

- annule la loi du 19 mars 2017 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne l'octroi par Belgocontrol d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente »;

- maintient définitivement les effets que la loi annulée a produits avant la publication du présent arrêt au *Moniteur belge*.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 novembre 2019.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

F. Daoût

GRONDWETTELIJK HOF

[2019/205497]

Uittreksel uit arrest nr. 175/2019 van 14 november 2019

Rolnummer 6726

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 19 maart 2017 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven inzake de toekenning door Belgocontrol van beschikbaarheid met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen », ingesteld door de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD).

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 11 september 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 september 2017, heeft de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD) beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 19 maart 2017 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven inzake de toekenning door Belgocontrol van beschikbaarheid met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 april 2017).

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de wet van 19 maart 2017 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven inzake de toekenning door Belgocontrol van beschikbaarheid met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen » (hierna : de wet van 19 maart 2017).

De wet van 19 maart 2017 bepaalt :

« Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2. In artikel 29, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, wordt het eerste lid vervangen als volgt :

‘ § 1. De personeelsleden van een autonoom overheidsbedrijf worden aangeworven en tewerkgesteld krachtens het personeelskader en het personeelsstatuut die door de raad van bestuur of, in voorkomend geval, door de Koning, overeenkomstig deze titel en artikel 176, § 7, worden vastgesteld. ’

Art. 3. Artikel 176 van dezelfde wet wordt aangevuld met een paragraaf 7, luidende :

‘ § 7. In afwijking van de artikelen 33 en 34 wordt vanaf 1 januari 2017 elke nieuwe vorm van beschikbaarheid met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen toegestaan door Belgocontrol aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, bij koninklijk besluit vastgesteld. ’

Art. 4. Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2017 ».

B.2. De maatschappelijke benaming van Belgocontrol werd gewijzigd in « skeyes » bij de wet van 13 april 2019 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven teneinde de maatschappelijke benaming van het autonoom overheidsbedrijf ‘ Belgocontrol ’ te wijzigen in ‘ skeyes ’ ». Overeenkomstig artikel 4 ervan heeft de voormelde wet van 13 april 2019 uitwerking met ingang van 7 november 2018.

In de bestreden wet dient de term « Belgocontrol » bijgevolg te worden vervangen door « skeyes ».

Ten aanzien van de context van de bestreden wet

B.3.1. De Regie der Luchtwegen (hierna : de RLW), die na de Tweede Wereldoorlog is opgericht, was een instelling van openbaar nut van categorie A, die onder de toepassing van de wet van 16 maart 1954 « betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut » ressorteerde. Het statuut van haar personeel was vastgesteld bij koninklijk besluit.

Het is in die context dat het koninklijk besluit van 14 september 1997 « tot het bepalen, bij de Regie der Luchtwegen, van de voorwaarden tot toekenning van een beschikbaarheid wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve verkeersleiding » (hierna : het koninklijk besluit van 14 september 1997) is genomen. Overeenkomstig dat koninklijk besluit, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1997 (artikel 9), konden de luchtverkeersleiders en experts belast met directe en effectieve luchtverkeersleiding in beschikbaarheid worden gesteld vanaf de eerste van de maand die volgt op die waarin zij de leeftijd van 55 jaar bereiken tot de eerste van de maand die volgt op die waarin zij de leeftijd van 60 jaar bereiken (artikel 2). Die ambtenaren behielden een wachtgeld dat was vastgesteld op 75 % van de laatste activiteitswedde, verhoogd met 1 % , met een maximum van 10 % voor ieder jaar dienst doorgebracht boven twintig jaar graadanciënniteit (artikel 4).

B.3.2.1. In 1998 werd de RLW gesplitst in twee entiteiten : enerzijds, werd het beheer van de infrastructuur en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal toevertrouwd aan « Brussels International Airport Company » (BIAC), dat sindsdien een privaatrechtelijke naamloze vennootschap, « Brussels Airport Company » (BAC), is geworden, terwijl, anderzijds, de veiligheid van het luchtverkeer werd toevertrouwd aan Belgocontrol, dat werd opgericht onder het statuut van autonoom overheidsbedrijf (zie het koninklijk besluit van 2 april 1998 « tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal », het koninklijk besluit van 25 augustus 1998 « tot indeling van de Regie der Luchtwegen als autonoom overheidsbedrijf » en het koninklijk besluit van 25 augustus 1998 « tot goedkeuring van het beheerscontract [van 14 augustus 1998] tussen de Staat en de Regie der Luchtwegen »).

Vanaf 2 oktober 1998 is Belgocontrol een autonoom overheidsbedrijf dat aan de toepassing van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » (hierna : de wet van 21 maart 1991) is onderworpen. Het ressorteert onder de minister tot wiens bevoegdheid het vervoer behoort (artikel 169 van de wet van 21 maart 1991) en zijn voornaamste taak van openbare dienst bestaat erin de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen in het luchtruim waarvoor de Belgische Staat verantwoordelijk is (artikelen 170 en 171 van de wet van 21 maart 1991).

B.3.2.2. Overeenkomstig de artikelen 32 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 worden het personeelsstatuut en het syndicaal statuut van een autonoom overheidsbedrijf vastgesteld door de raad van bestuur, na het optreden van het paritair comité.

Artikel 32 van de wet van 21 maart 1991 bepaalt in dat verband dat « de wettelijke en reglementaire bepalingen [...] die het personeelsstatuut en het syndicaal statuut regelen, [...] van toepassing [blijven] op een autonoom overheidsbedrijf tot op de datum van inwerkingtreding van een desbetreffende regeling, in een personeelsstatuut of in een syndicaal statuut, die overeenkomstig deze titel werd vastgesteld ».

Wat het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut betreft, bepaalt artikel 33 van de wet van 21 maart 1991 :

« § 1. De raad van bestuur stelt, onverminderd de bepalingen van deze titel, het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut vast op eensluidend advies van het paritair comité.

Het paritair comité brengt het eensluidend advies uit met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

De Regeringscommissaris kan de werkzaamheden van het paritair comité wat het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut betreft, bijwonen.

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, onverminderd de bepalingen van deze titel, wettelijke bepalingen met betrekking tot het personeelsstatuut en het syndicaal statuut opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen teneinde deze in overeenstemming te brengen met de bepalingen in het overeenkomstig het eerste lid vastgestelde eerste personeelsstatuut en eerste syndicaal statuut.

§ 2. Ingeval geen eerste personeelsstatuut of syndicaal statuut zou zijn vastgesteld overeenkomstig § 1, eerste lid, binnen een termijn van één jaar na de datum met ingang waarvan het organisme werd ingedeeld onder de autonome overheidsbedrijven, kan de Koning, binnen een bijkomende termijn van drie maanden, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut vaststellen zonder afbreuk te doen aan de rechten van de personeelsleden inzake werkzekerheid, pensioen en bezoldiging.

De Koning kan bij het in het eerste lid bedoelde besluit wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, zonder evenwel afbreuk te doen :

1° aan de rechten van de personeelsleden inzake werkzekerheid, pensioen en bezoldiging;

2° aan de bepalingen van deze titel;

3° aan de regels betreffende de oprichting en de samenstelling van de Nationale Paritaire Commissie bedoeld in artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 tot oprichting van de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen.

Een regeling in het door de Koning vastgesteld eerste personeelsstatuut blijft van toepassing tot op het ogenblik dat een desbetreffende regeling wordt vastgesteld door de raad van bestuur, overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 34, § 1, of 35 ».

Zodra het eerste statuut is vastgesteld overeenkomstig artikel 33, bepalen de artikelen 34 en 35 van de wet van 21 maart 1991 :

« Art. 34. § 1. Eens het eerste statuut is vastgesteld overeenkomstig artikel 33, doch uiterlijk met ingang van het verstrijken van een termijn van vijftien maanden na de datum van inwerkingtreding van de indeling van het organisme bij de autonome overheidsbedrijven, worden het personeelsstatuut en het syndicaal statuut vastgesteld door de raad van bestuur, onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen die het betrokken statuut regelen. Echter, wat de overeenkomstig § 2 aangeduide grondregelen betreft, beslist de raad overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 35.

§ 2. De volgende regelen van het personeelsstatuut, respectievelijk syndicaal statuut, worden vastgesteld overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 35 indien zij vooraf door het paritair comité, bij meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, werden aangeduid als grondregel of als algemeen beginsel, zoals bedoeld in artikel 35, § 3, 1° :

A) De grondregelen betreffende het administratief statuut van het statutair personeel inzake :

1° de aanwerving, de toelating tot de stage en de benoeming;

2° de rechten, de plichten en de aansprakelijkheid van het personeel;

3° de tuchtregeling;

4° de administratieve standen, met name de dienstactiviteit, de non-activiteit en de beschikbaarheid;

5° de verlofregeling;

6° de anciënniteitsberekening;

7° de definitieve ambtsneerlegging;

8° de maximum arbeidsduur;

9° de regelen betreffende de arbeidsongevallen, de ongevallen op de weg naar het werk en de beroepsziekten.

[...]

Art. 35. § 1. De raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie die in het paritair comité zetelt, legt elk voorstel tot vaststelling of wijziging van de overeenkomstig artikel 34, § 2, aangeduide grondregelen van het personeelsstatuut of van het syndicaal statuut voor aan het paritair comité.

§ 2. Elke regeling vastgesteld door het paritair comité met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een voorstel is bindend voor de raad van bestuur.

§ 3. Bij ontstentenis van een voor de raad van bestuur bindende regeling vastgesteld door het paritair comité binnen een termijn van één maand nadat het voorstel is overgezonden aan de voorzitter van het paritair comité :

1° kan de raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie die in het paritair comité zetelt, het voorstel voorleggen aan het Comité Overheidsbedrijven, ingeval het voorstel strekt tot vaststelling of wijziging van één der grondregelen bedoeld in artikel 34, § 2, onderafdelingen B, C, D en E, of van een algemeen beginsel betreffende één van de grondregels bedoeld in onderafdeling A;

2° kan de raad van bestuur over het voorstel beslissen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, voor elk ander voorstel.

In het in 1° van het eerste lid bedoelde geval wordt de termijn van één maand verlengd met een bijkomende termijn van één maand, ingeval de raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie, die zetelt in het paritair comité, de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven belast met een voorafgaande bemiddeling-sopdracht.

§ 4. In geval van beroep zoals bedoeld in § 3, eerste lid, 1°, is elke regeling vastgesteld door het Comité Overheidsbedrijven met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een voorstel, dat aan de basis ligt van het beroep, bindend voor de raad van bestuur.

Bij ontstentenis van een voor de raad van bestuur bindende regeling binnen een termijn van één maand nadat het beroep is overgezonden aan de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven, kan de raad van bestuur over het voorstel beslissen bij tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. De Regeringscommissaris deelt de beslissing mede aan de minister onder wie het autonoom overheidsbedrijf ressorteert. De minister kan binnen een termijn van acht vrije dagen de beslissing vernietigen. Deze termijn gaat in op de dag van de vergadering waarop de beslissing werd genomen, voor zover de Regeringscommissaris daarop regelmatig was uitgenodigd, en, in het tegenovergestelde geval, de dag waarop hij van de beslissing kennis heeft gekregen.

§ 5. De § 3 en 4 zijn niet van toepassing op de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen. Geen wijziging kan in de overeenkomstig artikel 34, § 2, aangeduide grondregelen worden aangebracht dan bij [een] voor de raad van bestuur bindende regeling vastgesteld door de Nationale Paritaire Commissie bij deze Maatschappij ».

B.3.3. Het koninklijk besluit van 14 september 1997 is blijkbaar toegepast gebleven op de luchtverkeersleiders van Belgocontrol.

In de context van een pensioenhervorming en van een uniformisering van de regels voor vervroegde uittreding in de openbare sector werd op 12 april 2016 een sociaal akkoord gesloten waarover met de vakorganisaties binnen het paritair comité van Belgocontrol werd onderhandeld. Dat sociaal akkoord voorzag in nieuwe voorwaarden, geleidelijk ten uitvoer te leggen tot in 2030, inzake beschikbaarheid wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van een directe en effectieve verkeersleiding.

De Regering heeft de inhoud van dat akkoord willen opnemen in een ontwerp van koninklijk besluit.

Volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State was de Koning, bij gebrek aan een wettelijke grondslag, niet bevoegd om dat koninklijk besluit te nemen :

« Het koninklijk besluit van 14 september 1997 ' tot het bepalen, bij de Regie der Luchtwegen, van de voorwaarden tot toekenning van een beschikbaarheid wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve verkeersleiding ', dat bij het ontwerpbesluit wordt vervangen, steunt op zijn beurt op artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 ' betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut '. Dat artikel is echter niet meer van toepassing. Belgocontrol is immers geschrapt uit de lijst van de in de wet van 16 maart 1954 vermelde instellingen van openbaar nut doordat het bij het koninklijk besluit van 25 augustus 1998 ' tot indeling van de Regie der Luchtwegen als autonoom overheidsbedrijf ' omgezet is in een autonoom overheidsbedrijf » (advies 59.732/2/V, aangehaald in *Parl. St., Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 18*).

B.3.4.1. Het is in die context dat de wet van 19 maart 2017 is genomen, die de Koning ertoe machtigt vanaf 1 januari 2017 de voorwaarden te bepalen tot toekenning van beschikbaarheid wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van een directe en effectieve verkeersleiding.

B.3.4.2. In de memorie van toelichting bij de wet van 19 maart 2017 wordt aangegeven :

« 1. De beschikbaarheid wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve verkeersleiding is een verlof voorafgaand aan het pensioen voor luchtverkeersleiders.

Die regeling is van toepassing op de statutaire ambtenaren van Belgocontrol die benoemd zijn in een graad van verkeersleider sinds 1997. Echter, de pensioenhervorming van 2011-2012 en 2015 heeft gevolgen voor de pensioengerechtigde leeftijd.

2. Er diende dan ook opnieuw een sociaal akkoord te worden onderhandeld om deze periodes van verlof voorafgaand aan het pensioen na de datum van beschikbaarheid zoveel mogelijk te beperken. Een gespreide tenuitvoerlegging is nodig opdat de verkeersleiders de impact van de verhoging van de pensioenleeftijd kunnen opvangen. Op 12 april 2016 werd binnen de paritaire Commissie een sociaal akkoord over de eindeloopbaanbepalingen voor verkeersleiders aangenomen tussen de vakbonden en Belgocontrol.

3. De Ministerraad heeft op 20 mei 2016 zijn goedkeuring verleend aan het sociaal akkoord dat op 12 april 2016 werd ondertekend. In het licht van deze elementen is het gerechtvaardigd, in afwijking van de algemene regels, het sociaal akkoord bij koninklijk besluit te bekrachtigen. Dit uitzonderingsregime laat zich verantwoorden omwille van de eigenheid van de taak van luchtverkeersleider als onderdeel van de opdracht van Belgocontrol om continu in de veiligheid van het luchtverkeer in België te voorzien. We stellen voor om een technische correctie uit te voeren die ertoe strekt de wet van 21 maart 1991 te wijzigen teneinde bevoegdheid te verlenen aan de Koning om de bepalingen inzake verlof voorafgaand aan het pensioen aan te nemen » (*Parl. St., Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 4*).

B.3.5.1. Het koninklijk besluit van 23 april 2017 « tot het bepalen, bij het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol, van de voorwaarden tot toekenning van een beschikbaarheid met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld » (hierna : het koninklijk besluit van 23 april 2017) werd genomen ter uitvoering van de wet van 19 maart 2017.

In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 23 april 2017, zoals vervangen bij het *erratum* dat in het *Belgisch Staatsblad* van 15 juni 2017 is bekendgemaakt, werd in dat verband vermeld :

« Het ontwerp van besluit waarvan wij de eer hebben het ter ondertekening aan Uwe Majesteit voor te leggen, voorziet in een wijziging van het bestaande stelsel van beschikbaarheid met wachtgeld voor de luchtverkeersleiders tewerkgesteld door het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol en vervangt het koninklijk besluit van 14 september 1997. Het stelsel van beschikbaarheid werd aangepast teneinde het in overeenstemming te brengen met de Federale Pensioenhervormingen en de algehele maatschappelijke evolutie tot langer werken.

Het nieuwe stelsel van beschikbaarheid gaat in op 1 januari 2017. Tot die datum geldt het verplichte stelsel van beschikbaarheid op de leeftijd van 55 jaar overeenkomstig het collectief akkoord zoals totstandgekomen in het paritair comité van Belgocontrol op 4 juli 2014, waarbij aan de ambtenaren een verlof voorafgaand aan het pensioen wordt toegekend mits het aangaan van een individuele overeenkomst met Belgocontrol.

Onder dit stelsel geldt derhalve dat de ambtenaar die in de loop van 2016 (of de jaren ervoor) de leeftijd van 55 jaar bereikt en wiens recht op de beschikbaarheid ontstaat (de eerste van de maand [...] die volgt op deze waarin de leeftijd van 55 jaar werd bereikt) vóór 1 januari 2017, verplicht op beschikbaarheid wordt gesteld. Indien de ambtenaar bij het bereiken van de leeftijd van 60 jaar en dus na verloop van vijf jaren beschikbaarheid, over onvoldoende dienstjaren zou beschikken om het vervroegd pensioen op te nemen, wordt deze ontbrekende periode overbrugd middels de toekenning van een verlof voorafgaand aan het pensioen.

Het nieuwe stelsel van beschikbaarheid geldt op vrijwillige basis en dient door de ambtenaar te worden aangevraagd en gaat de opname van het vervroegd pensioen of het rustpensioen vooraf. De aanvraag daartoe kan slechts geschieden indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, te weten een minimale leeftijd [van] 58 jaar (vanaf 2030) en de voorwaarden voor het vervroegd pensioen zodat de periode van beschikbaarheid zich niet verder kan uitstrekken dan vijf jaren (deze laatste voorwaarde omschrijven we als de regel : ' P - 5') » (*Erratum, Belgisch Staatsblad* van 15 juni 2017, pp. 64685-64686).

B.3.5.2. Het koninklijk besluit van 23 april 2017 bepaalt dat de betrokken ambtenaren op vrijwillige basis, op de leeftijd van 58 jaar vanaf 1 januari 2030, in beschikbaarheid zullen kunnen worden gesteld voor de vijf laatste jaren voorafgaand aan het pensioen (artikel 3), na een overgangperiode waarbij de leeftijd om in beschikbaarheid te worden gesteld geleidelijk wordt verhoogd van 55 tot 58 jaar (artikel 2). Die beschikbaarheid zal kunnen worden aangevuld met een periode van verlof voorafgaand aan het pensioen (artikel 4).

Dat koninklijk besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2017 (artikel 11).

B.3.5.3. Over het ontwerp van dat koninklijk besluit heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State met name de volgende opmerkingen gemaakt :

« Artikel 176, § 7, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 luidt als volgt :

‘ In afwijking van de artikelen 33 en 34 wordt vanaf 1 januari 2017 elke nieuwe vorm van beschikbaarheid met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen toegestaan door Belgocontrol aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, bij koninklijk besluit vastgesteld. ’

Bij die bepaling wordt de Koning niet gemachtigd om te voorzien in een dergelijke regeling van een situatie die betrekking heeft op een periode vóór 1 januari 2017. Dat is echter wel wat gebeurt wanneer een koninklijk besluit, in dit geval het koninklijk besluit van 14 september 1997, opnieuw volle uitwerking krijgt, aangezien artikel 10 er duidelijk toe strekt een regeling inzake beschikbaarheid, ook wat het verleden betreft, te valideren, ook al vindt die regeling in geen enkele tekst nog rechtsgrond, doordat Belgocontrol geschrapt is uit de lijst instellingen van openbaar nut waarop de wet van 16 maart 1954 betrekking heeft. Dat koninklijk besluit geldt dus niet meer sinds het geen rechtsgrond meer heeft, dat wil zeggen sinds 2 oktober 1998, ook al is men het *de facto* blijven toepassen.

Ter wille van de rechtszekerheid zou de wetgever moeten zorgen voor de validatie van de beslissingen van de organen van Belgocontrol ten gunste van de vastbenoemde ambtenaren voor wie men het koninklijk besluit van 14 september 1997 *de facto* is blijven toepassen tot 31 december 2016 » (*Erratum, Belgisch Staatsblad* van 15 juni 2017, p. 64689).

B.3.6.1. De beschikbaarheid en het verlof voorafgaand aan het pensioen, bedoeld in het koninklijk besluit van 23 april 2017, werden daarenboven toegevoegd aan de lijst in de bijlage bij de wet van 6 januari 2014 « met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet » (hierna : de wet van 6 januari 2014), bij het koninklijk besluit van 2 december 2018 « tot aanvulling van de lijst in de bijlage van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet met de beschikbaarheid en het verlof voorafgaand aan het pensioen vermeld in het koninklijk besluit van 23 april 2017 tot het bepalen, bij het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol, van de voorwaarden tot toekenning van een beschikbaarheid met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld » (hierna : het koninklijk besluit van 2 december 2018).

Het koninklijk besluit van 2 december 2018 is genomen ter uitvoering van artikel 16 van de voormelde wet van 6 januari 2014, dat bepaalt :

« In afwijking van artikel 2 van de wet van 10 januari 1974 tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde perioden voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas wordt de tijd gedurende [...] welke een personeelslid van een federale, gemeenschaps- of gewestinstelling in een in artikel 2 van de voormelde wet van 10 januari 1974, § 1, 2^o tot 4^o, bedoelde toestand wordt geplaatst op grond van een bepaling in zijn statuut die na de inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt slechts voor de toekenning en de berekening van het rustpensioen in aanmerking genomen op voorwaarde dat de voormelde bepaling bij een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, werd toegevoegd aan de lijst in de bijlage van deze wet.

Onder ‘ personeelslid van een federale instelling of een gemeenschaps- of gewestinstelling ’ moet een personeelslid worden verstaan van een federale, gemeenschaps- of gewestinstelling, een personeelslid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of een Gemeenschaps- of Gewestparlement, of een personeelslid dat in de weddentoelagereregeling van een gemeenschap is opgenomen, waarvan het pensioen gefinancierd wordt door de Federale Staat of door de bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden ingestelde pensioenregeling ».

B.3.6.2. In het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 2 december 2018 voorafgaat, wordt dienaangaande vermeld :

« Bij het koninklijk besluit van 23 april 2017 tot het bepalen, bij het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol, van de voorwaarden tot toekenning van een beschikbaarheid met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld, werd een nieuw stelsel van beschikbaarheid en verlof voorafgaand aan de pensionering ingevoerd ter vervanging van het stelsel van beschikbaarheid ingesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1997 tot het bepalen, bij de Regie der Luchtwezen, van de voorwaarden tot toekenning van een beschikbaarheid wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve verkeersleiding. Dit nieuwe stelsel van beschikbaarheid en verlof voorafgaand aan de pensionering plaatst de betrokken personeelsleden in een situatie zoals bedoeld in artikel 2, § 1, 2^o tot 4^o, van de wet van 10 januari 1974.

[...]

Omdat de publicatie van de statutaire grondslag van het nieuwe stelsel van beschikbaarheid en verlof voorafgaand aan de pensionering in kwestie dateert van na de inwerkingtreding, op 1 juli 2014, van voormelde wet van 6 januari 2014, kan deze beschikbaarheid of verlof slechts voor de toekenning en de berekening van het ambtenarenpensioen in aanmerking worden genomen voor zover de lijst in de bijlage van de wet van 6 januari 2014 wordt aangevuld met deze statutaire grondslag » (*Belgisch Staatsblad* van 14 december 2018, pp. 98771-98772).

B.3.7. Ten slotte heeft de wet van 31 juli 2017 « tot wijziging van artikel 176 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » in het voormelde artikel 176 een paragraaf 8 ingevoegd, die bepaalt :

« Voor de verplichtingen van [skeyes] inzake voorzieningen voor risico's en kosten voor beschikbaarheid en verlof voorafgaand aan het pensioen van zijn personeel moet [skeyes] geen voorziening aanleggen ».

In de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 31 juli 2017 heeft de minister gepreciseerd dat « minder dan vijf personen in aanmerking komen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2520/002, p. 5) met betrekking tot de in de wet van 19 maart 2017 bedoelde regeling van beschikbaarheid, maar dat « dat [...] nog [kan] veranderen » (*ibid.*).

Ten gronde

B.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet.

De verzoekende partij bekritiseert het feit dat de bestreden wet afwijkt van de artikelen 33 en 34 van de wet van 21 maart 1991, door de Koning ertoe te machtigen de regelingen van beschikbaarheid met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen, voor het personeel van « skeyes », zonder enige voorafgaande collectieve onderhandelingen, bij besluit vast te stellen. Daaruit zou een onverantwoord verschil in behandeling voortvloeien

tussen de personeelsleden van « skeyes » en de personeelsleden van alle andere autonome overheidsbedrijven, in zoverre de bestreden wet, ten aanzien van één autonoom overheidsbedrijf, aan de raad van bestuur de bevoegdheid ontzegt om grondregelen betreffende het administratief statuut van het statutair personeel vast te stellen of te wijzigen, en in zoverre de bestreden wet aan het paritair comité zijn prerogatieven inzake collectief onderhandelen ontzegt.

B.5.1. Artikel 2 van de wet van 19 maart 2017 vervangt artikel 29, § 1, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991, dat is opgenomen in een afdeling I (« Beginselen betreffende het statuut van het personeel en het syndicaal statuut ») van hoofdstuk VIII (« Personeel ») van titel I van de wet van 21 maart 1991.

Door die wijziging worden de personeelsleden van een autonoom overheidsbedrijf niet langer enkel aangeworven en tewerkgesteld krachtens het personeelskader en het personeelsstatuut die door de raad van bestuur of, in voorkomend geval, door de Koning, overeenkomstig die titel, worden vastgesteld, maar ook krachtens het personeelskader en het personeelsstatuut die, in voorkomend geval, door de Koning overeenkomstig artikel 176, § 7, worden vastgesteld.

Die wijziging is verantwoord omdat « het gestelde in artikel 176, § 7, [...] immers een uitzondering [is] op de regel voorzien in artikel 29, § 1, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991 » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 5).

Die wijziging van artikel 29, § 1, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991 heeft bijgevolg enkel betrekking op het personeel van « skeyes ».

B.5.2. Bij artikel 3 van de wet van 19 maart 2017 wordt in artikel 176, dat is opgenomen in titel VI (« Skeyes ») van de wet van 21 maart 1991, een paragraaf 7 ingevoegd die, in afwijking van de artikelen 33 en 34, bepaalt dat elke nieuwe vorm van beschikbaarheid met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen, toegestaan door « skeyes » aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, vanaf 1 januari 2017 bij koninklijk besluit wordt vastgesteld.

Het bestreden artikel 3 « bepaalt de toepasselijke procedure voor de implementatie van de nieuwe regeling van beschikbaarheid met wachtgeld en van verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld die, ingevolge het op 12 april 2016 gesloten sociaal akkoord, van toepassing is op de door het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol tewerkgestelde luchtverkeersleiders », sociaal akkoord dat ertoe strekte « gelet op de federale pensioenhervormingen te voorzien in een verhoging van de leeftijd voor beschikbaarheid » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 5). In de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 maart 2017 wordt gepreciseerd dat « het sociaal akkoord en het koninklijk besluit [...] enkel van toepassing [zijn] op de vastbenoemde ambtenaren van Belgocontrol » die bekleed zijn met een van de volgende graden : « 1^o verkeersleider 3de klasse/eerste verkeersleider 3de klasse », « 2^o verkeersleider 1ste klasse/eerste verkeersleider 1ste klasse », « 3^o eerstaanwezende verkeersleider », « 4^o chef verkeersleider » of « 5^o expert ATS » (*ibid.*).

B.5.3. Daarenboven is de wet van 19 maart 2017 in werking getreden op 1 januari 2017 omdat « het nieuwe sociaal akkoord van 12 april 2016 [...] in werking [moest] treden op 1 januari 2017, namelijk de datum waarop de overgangsregeling die de Raad van bestuur in 2014 heeft aangenomen, eindigt » (*ibid.*, p. 6).

B.6.1. Over het voorontwerp van wet dat de wet van 19 maart 2017 is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« De vraag rijst met welke redenen kan worden gerechtvaardigd dat de wetgever voor één enkel autonoom overheidsbedrijf, te weten Belgocontrol, ingrijpt in het geheel van de regels die vervat zijn in de voornoemde artikelen 33 en 34. Die artikelen zijn evenwel niets meer dan de uitdrukking van de principiële autonomie die verleend is aan de bedrijven die onder de toepassing van de wet van 21 maart 1991 vallen en die in het bijzonder geldt voor de vaststelling van het personeelsstatuut en het vakbondsstatuut van die bedrijven.

In de bespreking van het artikel wordt alleen melding gemaakt van een sociaal akkoord dat op 12 april 2016 is gesloten tussen Belgocontrol en de representatieve werknemersorganisaties. In die bespreking zou op zijn minst de strekking van dat akkoord moeten worden uiteengezet, alsook de redenen die rechtvaardigen dat de Koning voor de uitvoering van dat akkoord zorgt door op algemene wijze te regelen onder welke voorwaarden een beschikbaarheid met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld kan worden toegestaan en dat alleen voor Belgocontrol en op dergelijke wijze dat dit autonoom overheidsbedrijf voor dit aspect van het personeelsstatuut een andere behandeling te beurt valt dan andere bedrijven die onder de toepassing van diezelfde wet van 21 maart 1991 vallen.

De bespreking van het artikel moet op dat punt naar behoren worden aangevuld » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, pp. 17-18).

B.6.2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft, met betrekking tot het koninklijk besluit van 14 september 1997, eveneens opgemerkt dat « sinds de inwerkingtreding van de wet van 21 maart 1991 [...] de inhoud van dat besluit [...] door overname of door verwijzing [is] opgenomen in de overeenkomsten tussen Belgocontrol en zijn werknemers, zodat hun contractuele betrekkingen door die regelgevende tekst bepaald worden », en dat « de wetgever [derhalve] zelf het toepassingsgebied van de nieuwe bepaling nauwkeurig aldus [dient] vast te stellen dat alle werknemers van Belgocontrol voor wie die bepaling moet gelden onder dat toepassingsgebied met naleving van het gelijkheidsbeginsel vallen » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.6.3. In antwoord op de opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« De minister antwoordt dat de specifieke regeling geldt voor de specifieke beroepsgroep van de luchtverkeersleiders, die allen statutaire ambtenaren [zijn]. De bevestiging bij koninklijk besluit van het sociaal akkoord is sinds 2014 wettelijk vereist. De voorliggende reglementering zal tijdens de huidige overgangsfase twee personen aanbelangen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/002, p. 3).

B.7.1. Krachtens de wet van 21 maart 1991 gaat de indeling van sommige instellingen van openbaar nut bij de autonome overheidsbedrijven uit van de idee dat die instellingen « over beheersautonomie [moeten] beschikken in een gegeven industriële of commerciële sector » en dat die autonomie kan worden verkregen door het sluiten van een beheerscontract met de Staat (artikel 1 van de wet van 21 maart 1991).

Als autonoom overheidsbedrijf, bedoeld in artikel 1, § 4, 4^o, van de wet van 21 maart 1991, beschikt « skeyes » in beginsel over die beheersautonomie die, met betrekking tot het personeelsstatuut en het syndicaal statuut, is geconcretiseerd in de procedure die is bedoeld in de artikelen 32 tot 35 van de wet van 21 maart 1991, die met name voorafgaande collectieve onderhandelingen in het paritair comité regelen.

B.7.2. Aan « skeyes » als autonoom overheidsbedrijf zouden bepaalde aspecten met betrekking tot de beheersautonomie, die in de wet van 21 maart 1991 ten voordele van alle autonome overheidsbedrijven zijn geregeld, enkel kunnen worden ontzegd en aan het paritair comité zouden zijn prerogatieven inzake collectief onderhandelen enkel kunnen worden ontzegd indien die afwijking bestaanbaar is met het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.7.3. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.8.1. De bestreden wet maakt het de Koning mogelijk om, vanaf 1 januari 2017, elke nieuwe vorm van beschikbaarheid met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen, toegestaan door « skeyes » aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, bij besluit vast te stellen. Die wet wijkt dus af van de bij de artikelen 33 en 35 van de wet van 21 maart 1991 vastgestelde procedure.

Overeenkomstig die procedure ressorteren de vaststelling of de wijziging van de in artikel 34, § 2, bedoelde grondregelen van het administratief statuut, waaronder de beschikbaarheid en de verlofregeling, in beginsel onder de bevoegdheid van de raad van bestuur van het autonoom overheidsbedrijf, na collectieve onderhandelingen in het paritair comité, bij tweederdemeerderheid van de stemmen.

B.8.2. Door de machtiging die het, vanaf 1 januari 2017, aan de Koning verleent, wijkt artikel 176, § 7, van de wet van 21 maart 1991, zoals ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 19 maart 2017, enkel voor « skeyes » af van de procedure die voor de grondregelen is vastgesteld bij de artikelen 33 tot 35 van de wet van 21 maart 1991.

Die maatregel ontzegt « skeyes » aldus zijn beheersautonomie, op algemene wijze vanaf 1 januari 2017, en ontzegt het paritair comité eveneens zijn prerogatieven inzake collectief onderhandelen, ten aanzien van elementen die grondregelen inzake het personeelsstatuut betreffen, meer bepaald ten aanzien van « elke nieuwe vorm van beschikbaarheid met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen toegestaan door [skeyes] aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben ».

B.8.3. In de in B.3.4 en B.6.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt als enige verantwoording voor de bestreden maatregel de noodzaak aangevoerd om het sociaal akkoord van 12 april 2016 uit te voeren, teneinde de veiligheid van het luchtverkeer in België te verzekeren.

De bekommernis om het sociaal akkoord van 12 april 2016 uit te voeren volstaat evenwel niet om de invoering te verantwoorden van een maatregel zoals die waarin de wet van 19 maart 2017 voorziet, die aan « skeyes » zijn beheersautonomie ontzegt en die eveneens aan het paritair comité zijn prerogatieven inzake collectief onderhandelen ontzegt, ten aanzien van elementen die grondregelen inzake het personeelsstatuut betreffen. De wetgever heeft immers als beginsel gesteld dat autonome overheidsbedrijven autonomie genieten voor de wijziging van de grondregelen, volgens de in de artikelen 33 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 vastgestelde procedure, na collectieve onderhandelingen in het paritair comité. Die keuze om de eventuele wijzigingen in het personeelsstatuut met betrekking tot de beschikbaarheid en de verlofregeling onder de raad van bestuur te laten ressorteren, na collectieve onderhandelingen in het paritair comité, werd daarenboven niet ter discussie gesteld bij de oprichting, in 1998, van Belgocontrol als autonoom overheidsbedrijf dat onder de wet van 21 maart 1991 ressorteert.

Hoewel de noodzaak om de veiligheid van het luchtverkeer continu te verzekeren een legitiem doel uitmaakt, ziet het Hof niet in in welk opzicht de bestreden maatregel het mogelijk zou maken dat doel specifiek te bereiken, in tegenstelling tot de in de artikelen 33 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 bedoelde procedure.

Noch de omstandigheid, gesteld dat zij vaststaat, dat de inhoud van het sociaal akkoord van 12 april 2016 in een koninklijk besluit moet worden opgenomen, noch het legitieme doel dat erin bestaat de veiligheid van het luchtverkeer te verzekeren, volstaan om de invoering te verantwoorden van een veralgemeende en in de tijd onbeperkte afwijkende regeling voor elke nieuwe vorm van beschikbaarheid met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen die door « skeyes » aan de luchtverkeersleiders wordt toegestaan.

Ten slotte maakt niets het mogelijk te oordelen dat de raad van bestuur van « skeyes », met betrekking tot de wijziging van de in het koninklijk besluit van 14 september 1997 bedoelde regeling, in gebreke is gebleven.

B.8.4. Het is bijgevolg niet verantwoord om « skeyes », zijn personeelsleden en de representatieve vakorganisaties die zitting hebben in het paritair comité, anders te behandelen dan de andere autonome overheidsbedrijven die onder de wet van 21 maart 1991 ressorteren, hun personeel en de representatieve vakorganisaties die zitting hebben in het paritair comité.

B.8.5. Voor het overige volstaat het feit dat de bestreden wet maar voor bepaalde aspecten afwijkt van de beheersautonomie die bij de artikelen 33 en 35 van de wet van 21 maart 1991 aan de autonome overheidsbedrijven is toegekend en enkel van toepassing is op de personeelsleden van « skeyes » die zijn benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, niet om te oordelen dat de maatregel maar een beperkte en bijgevolg evenredige aantasting van de beheersautonomie en van het recht op collectief onderhandelen binnen « skeyes » met zich meebrengt, aangezien die afwijkende regeling betrekking heeft op elementen die de wetgever, voor alle autonome overheidsbedrijven, opvat als grondregelen betreffende het personeelsstatuut van het statutair personeel.

B.9. Het eerste middel is gegrond.

B.10. Het tweede middel, dat niet tot een ruimere vernietiging zou kunnen leiden, dient niet te worden onderzocht.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.11. Om te vermijden dat rechtsonzekerheid wordt gecreëerd, in de in B.3 in herinnering gebrachte context, dienen de gevolgen van de vernietigde bepalingen, met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, te worden gehandhaafd zoals aangegeven in het dictum.

B.12. Die handhaving van de gevolgen heeft tot gevolg dat het koninklijk besluit van 23 april 2017, dat ter uitvoering van de vernietigde wet van 19 maart 2017 is genomen, van toepassing kan blijven. Dat koninklijk besluit moet worden beschouwd als de norm waarbij de inhoud van het sociaal akkoord van 12 april 2016 is opgenomen in de regeling inzake beschikbaarheid met wachtgeld of verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen, die van toepassing is op de personeelsleden van « skeyes » die zijn benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben.

De wettelijke en reglementaire bepalingen die naar dat koninklijk besluit verwijzen, behouden bijgevolg een voorwerp en de rechten van de betrokken personen worden gevrijwaard. Te dezen is trouwens niet afgeweken van het voorafgaand sociaal overleg waarop de verzoekende partij aanspraak maakt, aangezien het koninklijk besluit van 23 april 2017 het sociaal akkoord van 12 april 2016 ten uitvoer legt.

Voor het overige verhindert het feit dat het koninklijk besluit van 23 april 2017 definitief wordt gehandhaafd en toegepast kan blijven, de raad van bestuur van « skeyes » niet om de inhoud van dat koninklijk besluit op te nemen of te wijzigen in de toekomst, overeenkomstig de in de artikelen 33 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 bedoelde procedure.

Om die redenen,
het Hof

- vernietigt de wet van 19 maart 2017 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven inzake de toekenning door Belgocontrol van disponibiteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen »;

- handhaaft definitief de gevolgen die de vernietigde wet heeft teweeggebracht vóór de bekendmaking van dit arrest in het *Belgisch Staatsblad*.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 november 2019.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
F. Daoût

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2019/205497]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 175/2019 vom 14. November 2019

Geschäftsverzeichnisnummer 6726

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 19. März 2017 «zur Abänderung des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf die Gewährung durch Belgocontrol einer Zurdispositionstellung mit Wartehalt und eines Vorruhestandsurlaubs mit Wartehalt», erhoben von der Allgemeinen Zentrale der Öffentlichen Dienste (AZÖD).

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen und M. Pâques, und dem emeritierten Richter E. Derycke gemäß Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 11. September 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 14. September 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Allgemeine Zentrale der Öffentlichen Dienste (AZÖD) Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 19. März 2017 «zur Abänderung des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf die Gewährung durch Belgocontrol einer Zurdispositionstellung mit Wartehalt und eines Vorruhestandsurlaubs mit Wartehalt» (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 11. April 2017).

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Nichtigkeitsklage richtet sich gegen das Gesetz vom 19. März 2017 «zur Abänderung des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf die Gewährung durch Belgocontrol einer Zurdispositionstellung mit Wartehalt und eines Vorruhestandsurlaubs mit Wartehalt» (nachstehend: Gesetz vom 19. März 2017).

Das Gesetz vom 19. März 2017 bestimmt:

« Artikel 1. Vorliegendes Gesetz regelt eine in Artikel 74 der Verfassung erwähnte Angelegenheit.

Art. 2 - In Artikel 29 § 1 des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen wird Absatz 1 wie folgt ersetzt:

‘§ 1 - Personalmitglieder eines autonomen öffentlichen Unternehmens werden aufgrund des Stellenplans und des Personalstatuts, die gemäß vorliegendem Titel und Artikel 176 § 7 vom Verwaltungsrat oder gegebenenfalls vom König festgelegt werden, angeworben und beschäftigt.’

Art. 3 - Artikel 176 desselben Gesetzes wird durch einen Paragraphen 7 mit folgendem Wortlaut ergänzt:

‘§ 7 - In Abweichung von den Artikeln 33 und 34 wird ab dem 1. Januar 2017 jegliche neue Form der Zurdispositionstellung mit Wartehalt oder des Vorruhestandsurlaubs mit Wartehalt, die Belgocontrol seinen Personalmitgliedern gewährt, die in Dienstgraden ernannt sind, die mit der Laufbahn eines Fluglotsen verbunden sind, durch Königlichen Erlass festgelegt.’

Art. 4 - Vorliegendes Gesetz wird wirksam mit 1. Januar 2017».

B.2. Die Firmenbezeichnung von Belgocontrol wurde durch das Gesetz vom 13. April 2019 «zur Abänderung des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Abänderung der Firmenbezeichnung des autonomen öffentlichen Unternehmens ‘Belgocontrol’ in ‘skeyes’» abgeändert. Gemäß Artikel 4 wird das vorerwähnte Gesetz vom 13. April 2019 mit 7. November 2018 wirksam.

In dem angefochtenen Gesetz ist daher das Wort «Belgocontrol» durch «skeyes» zu ersetzen.

In Bezug auf den Kontext des angefochtenen Gesetzes

B.3.1. Die Regie der Luftfahrtwege (nachstehend: R.L.W.), die nach dem zweiten Weltkrieg gegründet wurde, war eine Einrichtung öffentlichen Interesses der Kategorie A, für die das Gesetz vom 16. März 1954 «über die Kontrolle bestimmter Einrichtungen öffentlichen Interesses» galt. Das Statut seines Personals war durch königlichen Erlass festgelegt.

In diesem Kontext erging der königliche Erlass vom 14. September 1997 «zur Bestimmung der Bedingungen für die Gewährung durch die Regie der Luftfahrtwege einer Zurdispositionstellung wegen funktioneller Unfähigkeit aufgrund der Ausübung der unmittelbaren und tatsächlichen Flugverkehrskontrolle» (nachstehend: königlicher Erlass vom 14. September 1997). Gemäß diesem königlichen Erlass, der zum 1. Januar 1997 wirksam wurde (Artikel 9), konnten die für die unmittelbare und tatsächliche Flugverkehrskontrolle zuständigen Fluglotsen und Experten ab dem ersten Tag des Monats nach dem Monat, in dem sie das 55. Lebensjahr vollendeten, bis zum ersten Tag des Monats nach dem Monat, in dem sie das 60. Lebensjahr vollendeten, zur Disposition gestellt werden (Artikel 2). Diese Bediensteten behielten ein Wartegehalt, das 75 % des letzten Dienstgehalts entsprach, zuzüglich 1 % mit einer Obergrenze von 10 % für jedes Dienstjahr, das sie über ein Dienstgradalter von zwanzig Jahren hinaus geleistet haben (Artikel 4).

B.3.2.1. Im Jahr 1998 wurde die R.L.W. in zwei Unternehmen aufgespalten: Einerseits wurde mit der Verwaltung der Infrastruktur und dem Betrieb des Flughafens Brüssel-National die «Brussels International Airport Company» (BIAC) beauftragt, die mittlerweile eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, die «Brussels Airport Company» (BAC), geworden ist, während andererseits mit der Sicherheit des Luftverkehrs Belgocontrol, eine mit der Rechtsstellung eines autonomen öffentlichen Unternehmens gegründete Gesellschaft, beauftragt wurde (siehe königlicher Erlass vom 2. April 1998 «zur Reform der Verwaltungsstrukturen des Flughafens Brüssel-National», königlicher Erlass vom 25. August 1998 «zur Einstufung der Regie der Luftfahrtwege als autonomes öffentliches Unternehmen» und königlicher Erlass vom 25. August 1998 «zur Billigung des Verwaltungsvertrags [vom 14. August 1998] zwischen dem Staat und der Regie der Luftfahrtwege»).

Seit dem 2. Oktober 1998 ist Belgocontrol ein autonomes öffentliches Unternehmen, das der Anwendung des Gesetzes vom 21. März 1991 «zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen» (nachstehend: Gesetz vom 21. März 1991) unterworfen ist. Es untersteht dem für das Transportwesen zuständigen Minister (Artikel 169 des Gesetzes vom 21. März 1991) und seine Hauptaufgabe des öffentlichen Dienstes besteht darin, die Sicherung der Luftfahrt in dem Luftraum zu gewährleisten, für den der Belgische Staat verantwortlich ist (Artikel 170 und 171 des Gesetzes vom 21. März 1991).

B.3.2.2. Nach den Artikeln 32 bis 35 des Gesetzes vom 21. März 1991 werden das Personalstatut und das Gewerkschaftsstatut eines autonomen öffentlichen Unternehmens nach Beteiligung der paritätischen Kommission vom Verwaltungsrat festgelegt.

Artikel 32 des Gesetzes vom 21. März 1991 bestimmt diesbezüglich, dass «Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, die das Personalstatut und das Gewerkschaftsstatut regeln, auf autonome öffentliche Unternehmen anwendbar [bleiben] bis zum Datum des Inkrafttretens einer diesbezüglichen Regelung in einem Personalstatut oder einem Gewerkschaftsstatut, die gemäß vorliegendem Titel festgelegt wurde».

In Bezug auf das erste Personalstatut und das erste Gewerkschaftsstatut bestimmt Artikel 33 des Gesetzes vom 21. März 1991:

«§ 1 - Unbeschadet der Bestimmungen des vorliegenden Titels legt der Verwaltungsrat auf gleich lautende Stellungnahme der paritätischen Kommission das erste Personalstatut und das erste Gewerkschaftsstatut fest.

Die paritätische Kommission gibt die gleich lautende Stellungnahme mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen ab.

Der Regierungskommissar kann an den Arbeiten der paritätischen Kommission in Bezug auf die Festlegung des ersten Personalstatuts und des ersten Gewerkschaftsstatuts teilnehmen.

Unbeschadet der Bestimmungen des vorliegenden Titels kann der König durch einen im Ministerrat beratenen Erlass Gesetzesbestimmungen in Bezug auf das Personalstatut und das Gewerkschaftsstatut aufheben, ergänzen, abändern oder ersetzen, um sie mit den Bestimmungen des gemäß Absatz 1 festgelegten ersten Personalstatuts und ersten Gewerkschaftsstatuts in Übereinstimmung zu bringen.

§ 2 - Wurde innerhalb einer Frist von einem Jahr ab dem Datum, an dem eine Einrichtung den autonomen öffentlichen Unternehmen zugeordnet wurde, kein erstes Personalstatut oder Gewerkschaftsstatut gemäß § 1 Absatz 1 festgelegt, kann der König innerhalb einer zusätzlichen Frist von drei Monaten durch einen im Ministerrat beratenen Erlass das erste Personalstatut und das erste Gewerkschaftsstatut festlegen unbeschadet der Rechte der Personalmitglieder in Bezug auf Arbeitsplatzsicherheit, Pension und Entlohnung.

In dem in Absatz 1 erwähnten Erlass kann der König Gesetzesbestimmungen aufheben, ergänzen, abändern oder ersetzen unbeschadet:

1. der Rechte der Personalmitglieder in Bezug auf Arbeitsplatzsicherheit, Pension und Entlohnung,
2. der Bestimmungen des vorliegenden Titels,
3. der Regeln über Einrichtung und Zusammensetzung der in Artikel 13 des Gesetzes vom 23. Juli 1926 zur Gründung der Nationalen Gesellschaft der Belgischen Eisenbahnen erwähnten Nationalen paritätischen Kommission. Regelungen in dem vom König festgelegten ersten Statut bleiben anwendbar bis zur Festlegung diesbezüglicher Regelungen durch den Verwaltungsrat gemäß dem in Artikel 34 § 1 oder 35 erwähnten Verfahren».

Sobald das erste Statut gemäß Artikel 33 festgelegt wurde, bestimmen die Artikel 34 und 35 des Gesetzes vom 21. März 1991:

«Art. 34. § 1 - Sobald das erste Statut gemäß Artikel 33 festgelegt wurde und spätestens nach Ablauf einer Frist von fünfzehn Monaten ab dem Datum, an dem eine Einrichtung den autonomen öffentlichen Unternehmen zugeordnet wurde, werden das Personalstatut und das Gewerkschaftsstatut vom Verwaltungsrat festgelegt unbeschadet der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, die das betreffende Statut regeln. In Bezug auf die gemäß § 2 bestimmten Grundregelungen beschließt der Rat jedoch gemäß dem in Artikel 35 bestimmten Verfahren.

§ 2 - Folgende Regelungen des Personalstatuts beziehungsweise des Gewerkschaftsstatuts werden gemäß dem in Artikel 35 bestimmten Verfahren festgelegt, wenn sie im Voraus mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen von der paritätischen Kommission als Grundregelungen oder als allgemeine Grundsätze wie in Artikel 35 § 3 Nr. 1 erwähnt bestimmt wurden:

A. Grundregelungen über das Verwaltungsstatut von statutarischem Personal in Bezug auf:

1. Anwerbung, Zulassung zur Probezeit und Ernennung,
2. Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeit des Personals,
3. Disziplinarordnung,

4. administrative Stände, insbesondere aktiver Dienst, Inaktivität und Zurdispositionstellung,
 5. Urlaubsregelung,
 6. Berechnung des Dienstalters,
 7. definitives Ausscheiden aus dem Amt,
 8. maximale Arbeitszeit,
 9. Regelungen in Bezug auf Arbeitsunfälle, Wegeunfälle und Berufskrankheiten,
- [...]

Art. 35. § 1 - Der Verwaltungsrat oder die Vertretung einer repräsentativen Gewerkschaftsorganisation in der paritätischen Kommission legt der paritätischen Kommission alle Vorschläge zur Festlegung oder Änderung der gemäß Artikel 34 § 2 bestimmten Grundregelungen des Personalstatuts oder des Gewerkschaftsstatuts vor.

§ 2 - Die von der paritätischen Kommission mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen festgelegten Regelungen in Bezug auf Angelegenheiten, die Gegenstand eines Vorschlags sind, sind für den Verwaltungsrat bindend.

§ 3 - Hat die paritätische Kommission innerhalb einer Frist von einem Monat ab Übermittlung des Vorschlags an den Vorsitzenden der paritätischen Kommission keine Regelung festgelegt, die für den Verwaltungsrat bindend ist:

1. kann der Verwaltungsrat oder die Vertretung einer repräsentativen Gewerkschaftsorganisation in der paritätischen Kommission den Vorschlag der Kommission Öffentliche Unternehmen vorlegen, wenn der Vorschlag die Festlegung oder Änderung einer der in Artikel 34 § 2 Buchstabe B, C, D und E erwähnten Grundregelungen oder eines allgemeinen Grundsatzes in Bezug auf eine der in Buchstabe A erwähnten Grundregelungen zum Gegenstand hat,
2. kann der Verwaltungsrat in Bezug auf alle anderen Vorschläge mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen über den Vorschlag beschließen.

In dem in Absatz 1 Nr. 1 erwähnten Fall wird die Frist von einem Monat um eine zusätzliche Frist von einem Monat verlängert, wenn der Verwaltungsrat oder die Vertretung einer repräsentativen Gewerkschaftsorganisation in der paritätischen Kommission den Vorsitzenden der Kommission Öffentliche Unternehmen mit einem vorherigen Vermittlungsauftrag beauftragt.

§ 4 - Bei einem in § 3 Absatz 1 Nr. 1 erwähnten Widerspruch sind Regelungen, die die Kommission Öffentliche Unternehmen mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen in Bezug auf Angelegenheiten festlegt, die Gegenstand eines Vorschlags sind, der zum Widerspruch geführt hat, für den Verwaltungsrat bindend.

Wird innerhalb einer Frist von einem Monat nach Übermittlung des Widerspruchs an den Vorsitzenden der Kommission Öffentliche Unternehmen keine Regelung festgelegt, die für den Verwaltungsrat bindend ist, kann der Verwaltungsrat mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen über den Vorschlag beschließen. Der Regierungskommissar teilt dem Minister, dem das autonome öffentliche Unternehmen untersteht, den Beschluss mit. Der Minister kann den Beschluss innerhalb einer Frist von acht vollen Tagen für nichtig erklären. Diese Frist läuft ab dem Tag der Versammlung, bei der der Beschluss gefasst wurde, sofern der Regierungskommissar ordnungsgemäß eingeladen wurde, oder andernfalls ab dem Tag, an dem er von dem Beschluss Kenntnis erhalten hat.

§ 5 - Die Paragraphen 3 und 4 sind nicht auf die Nationale Gesellschaft der Belgischen Eisenbahnen anwendbar. Änderungen der gemäß Artikel 34 § 2 bestimmten Grundregelungen können nur durch eine Regelung, die die Nationale paritätische Kommission bei dieser Gesellschaft festgelegt hat und die für den Verwaltungsrat bindend ist, angebracht werden».

B.3.3. Der königliche Erlass vom 14. September 1997 wurde offenbar weiterhin auf die Fluglotsen von Belgocontrol angewandt.

Im Rahmen einer Reform der Pensionen und einer Vereinheitlichung der Regeln für das vorzeitige Ausscheiden im öffentlichen Sektor wurde am 12. April 2016 ein Sozialabkommen, das mit den Gewerkschaftsorganisationen in der paritätischen Kommission von Belgocontrol ausgehandelt wurde, abgeschlossen. Dieses Sozialabkommen sah neue Bedingungen für die Zurdispositionstellung wegen funktioneller Unfähigkeit aufgrund der Ausübung der unmittelbaren und tatsächlichen Flugverkehrskontrolle vor, die nach und nach bis 2030 umgesetzt werden.

Die Regierung wollte den Inhalt dieses Abkommens in einen Entwurf für einen königlichen Erlass aufnehmen.

Laut der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats war der König mangels Rechtsgrundlage nicht zuständig, um diesen königlichen Erlass ergehen zu lassen:

«L'arrêté royal du 14 septembre 1997 'déterminant à la Régie des voies aériennes, les conditions d'octroi d'une mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct effectif', que le projet d'arrêté entend remplacer, se fonde, pour sa part, sur l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'. Cette disposition n'est cependant plus applicable. Belgocontrol a, en effet, été supprimée de la liste des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 à la suite de sa transformation en entreprise publique autonome par l'arrêté royal du 25 août 1998' portant classement de la Régie des Voies aériennes en entreprise publique autonome'» (Gutachten 59.732/2/V, zitiert in *Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, S. 18).

B.3.4.1. Vor diesem Hintergrund wurde das Gesetz vom 19. März 2017 verabschiedet, das den König ermächtigt, ab dem 1. Januar 2017 die Bedingungen für die Gewährung der Zurdispositionstellung wegen funktioneller Unfähigkeit aufgrund der Ausübung der unmittelbaren und tatsächlichen Flugverkehrskontrolle zu bestimmen.

B.3.4.2. In der Begründung zum Gesetz vom 19. März 2017 wird angeführt:

«1. La mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif est un congé préalable à la pension pour les contrôleurs de la circulation aérienne.

Ce système s'applique aux agents statutaires de Belgocontrol qui sont nommés dans un grade de contrôleur de la circulation aérienne depuis 1997. Toutefois, la réforme des pensions de 2011-2012 et 2015 a des conséquences sur l'âge du départ à la retraite.

2. Il convenait donc de renégocier un accord social pour limiter au maximum ces périodes de congé préalable à la pension après la date de la disponibilité. Une mise en œuvre échelonnée est nécessaire afin de permettre aux contrôleurs aériens d'absorber l'impact d'une augmentation de l'âge de la pension. Un accord social sur les dispositions en matière de fin de carrières des contrôleurs aériens a été adopté en date du 12 avril 2016 au sein de la Commission paritaire, entre les organisations syndicales et Belgocontrol.

3. Le Conseil des ministres du 20 mai 2016 a approuvé l'accord social signé le 12 avril 2016. Au regard de ces éléments, il se justifie, par dérogation aux règles générales, de consacrer l'accord social par un arrêté royal. Ce régime d'exception se justifie en raison de la spécificité de la tâche de contrôleur aérien en tant qu'élément de la mission de Belgocontrol d'assurer de façon continue la sécurité de la circulation aérienne en Belgique. Nous proposons d'opérer une correction technique visant à modifier la loi du 21 mars 1991 pour donner compétence au Roi d'adopter les dispositions en matière de congé préalable à la pension et d'octroi d'une disponibilité» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, S. 4).

B.3.5.1. Der königliche Erlass vom 23. April 2017 «zur Bestimmung der Bedingungen für die Gewährung durch das autonome öffentliche Unternehmen Belgocontrol einer Zurdispositionstellung mit Wartegehalt und eines Vorruhestandsurlaubs mit Wartegehalt» (nachstehend: königlicher Erlass vom 23. April 2017) erging zur Ausführung des Gesetzes vom 19. März 2017.

Im Bericht an den König vor dem königlichen Erlass vom 23. April 2017 in der durch die im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Juni 2017 veröffentlichten Berichtigung ersetzten Fassung war diesbezüglich angegeben:

«Le projet d'arrêté que nous avons l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté apporte une modification au régime existant de mise en disponibilité avec traitement d'attente pour les contrôleurs aériens employés par l'entreprise publique autonome Belgocontrol, et remplace l'arrêté royal du 14 septembre 1997. Le régime de mise en disponibilité a été adapté afin de le mettre en concordance avec les réformes fédérales des pensions et l'évolution générale vers une société où l'on travaille plus longtemps.

Le nouveau régime de mise en disponibilité prend cours le 1^{er} janvier 2017. Jusqu'à cette date, c'est le régime obligatoire de mise en disponibilité à l'âge de 55 ans qui prévaut conformément à l'accord collectif intervenu le 4 juillet 2014 en commission paritaire de Belgocontrol, qui octroie aux agents un congé préalable à la pension moyennant la conclusion d'une convention individuelle avec Belgocontrol.

Ce régime implique que l'agent qui atteint l'âge de 55 ans dans le courant de 2016 (ou des années qui précèdent) et dont le droit à la mise en disponibilité s'ouvre (le premier du mois qui suit celui au cours duquel l'âge de 55 ans a été atteint) avant le 1^{er} janvier 2017, est obligatoirement mis en disponibilité. Si au moment où il atteint l'âge de 60 ans, soit au terme de cinq années de mise en disponibilité, l'agent ne possède pas suffisamment d'années de service pour bénéficier de la pension anticipée, cette période manquante sera comblée au moyen de l'octroi d'un congé préalable à la pension.

Le nouveau régime de mise en disponibilité est applicable sur une base volontaire; il doit être sollicité par l'agent et précède la prise de la pension anticipée ou de la pension de la retraite. La demande à cet effet peut être formulée si deux conditions cumulatives sont réunies, à savoir un âge minimal de 58 ans (à partir de 2030) et les conditions pour la pension de retraite, pour que la période de mise en disponibilité ne puisse s'étendre au-delà de cinq années (appelons cette dernière condition la règle 'P - 5')» (Berichtigung, *Belgisches Staatsblatt* vom 15. Juni 2017, SS. 64685-64686).

B.3.5.2. Der königliche Erlass vom 23. April 2017 sieht vor, dass die betroffenen Bediensteten ab dem 1. Januar 2030 auf freiwilliger Basis im Alter von 58 Jahren für die letzten fünf Jahre vor der Pensionierung die Zurdispositionstellung beanspruchen können (Artikel 3), nach einem Übergangszeitraum, in dem das Alter für den Zugang zu diesem Stand nach und nach von 55 auf 58 Jahre erhöht wird (Artikel 2). Diese Zurdispositionstellung kann durch einen Zeitraum des Vorruhestandsurlaubs ergänzt werden (Artikel 4).

Dieser königliche Erlass wird mit 1. Januar 2017 wirksam (Artikel 11).

B.3.5.3. Zu dem Entwurf, der zu dem königlichen Erlass geworden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats insbesondere folgende Anmerkungen gemacht:

«L'article 176, § 7, de la loi du 21 mars 1991 dispose:

'Par dérogation aux articles 33 et 34, à partir du premier janvier 2017, toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordés par Belgocontrol à ses membres du personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne, est fixée par arrêté royal'.

Ce faisant, le Roi n'a pas été habilité à régler, comme telle, une situation qui concerne une période antérieure au 1^{er} janvier 2017. Or faire 'revivre' un arrêté royal, en l'occurrence l'arrêté royal du 14 septembre 1997 relève d'une telle démarche, l'article 10 ayant clairement pour objet de valider, pour le passé également, un régime de mise en disponibilité qui ne trouve plus de base légale dans aucun texte suite à la suppression de Belgocontrol de la liste des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954. Cet arrêté royal n'est donc plus applicable, même si dans les faits il a continué à l'être, depuis qu'il a perdu son fondement juridique, à savoir depuis le 2 octobre 1998.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient que le législateur intervienne pour valider les décisions prises par les organes de Belgocontrol en faveur des agents statutaires auxquels l'arrêté royal du 14 septembre 1997 a continué d'être appliqué *de facto* jusqu'au 31 décembre 2016» (Berichtigung, *Belgisches Staatsblatt* vom 15. Juni 2017, S. 64689).

B.3.6.1. Die Zurdispositionstellung und der Vorruhestandsurlaub, die im königlichen Erlass vom 23. April 2017 erwähnt sind, wurden außerdem der Liste, die dem Gesetz vom 6. Januar 2014 «über die Sechste Staatsreform in Bezug auf die in Artikel 78 der Verfassung erwähnten Angelegenheiten» (nachstehend: Gesetz vom 6. Januar 2014) beigefügt ist, durch den königlichen Erlass vom 2. Dezember 2018 «zur Ergänzung der Liste, die dem Gesetz vom 6. Januar 2014 über die Sechste Staatsreform in Bezug auf die in Artikel 78 der Verfassung erwähnten Angelegenheiten beigefügt ist, durch die Zurdispositionstellung und den Vorruhestandsurlaub, die im königlichen Erlass vom 23. April 2017 zur Bestimmung der Bedingungen für die Gewährung durch das autonome öffentliche Unternehmen Belgocontrol einer Zurdispositionstellung mit Wartegehalt und eines Vorruhestandsurlaubs mit Wartegehalt erwähnt sind» (nachstehend: königlicher Erlass vom 2. Dezember 2018) hinzugefügt.

Der königliche Erlass vom 2. Dezember 2018 wurde angenommen zur Ausführung des Artikels 16 des vorerwähnten Gesetzes vom 6. Januar 2014, der bestimmt:

«In Abweichung von Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Januar 1974 zur Regelung der Berücksichtigung bestimmter Dienste und aktivem Dienst gleichgesetzter Perioden für die Gewährung und Berechnung der Pensionen zu Lasten der Staatskasse wird die Zeit, während deren ein Personalmitglied einer föderalen, Gemeinschafts- oder regionalen Einrichtung aufgrund einer nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes veröffentlichten Bestimmung seines Statuts in einen in Artikel 2 Absatz 1 Nr. 2 bis 4 des vorerwähnten Gesetzes vom 10. Januar 1974 erwähnten Stand versetzt wird, für die Gewährung und die Berechnung der Ruhestandspension nur unter der Bedingung berücksichtigt, dass die betreffende Bestimmung durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlass der Liste in der Anlage zum vorliegenden Gesetz hinzugefügt worden ist.

Unter 'Personalmitglied einer föderalen, Gemeinschafts- oder regionalen Einrichtung' versteht man ein Personalmitglied einer Föderal-, Gemeinschafts- oder Regionalverwaltung, ein Personalmitglied der Abgeordneten-kammer, des Senats oder eines Gemeinschafts- oder Regionalparlaments oder ein in die Gehaltssubventionenregelung einer Gemeinschaft aufgenommenes Personalmitglied, dessen Pension zu Lasten des Föderalstaats oder der durch das Gesetz vom 28. April 1958 über die Pension der Personalmitglieder bestimmter Einrichtungen öffentlichen Interesses und ihrer Berechtigten eingeführten Pensionsregelung geht».

B.3.6.2. Im Bericht an den König vor dem königlichen Erlass vom 2. Dezember 2018 ist dazu angegeben:

«Par l'arrêté royal du 23 avril 2017 déterminant, au sein de l'entreprise publique autonome Belgocontrol, les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente, un nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension a été instauré, remplaçant le régime de disponibilité instauré par l'arrêté royal du 14 septembre 1997 déterminant à la Régie des Voies aériennes, les conditions d'octroi d'une mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif. Ce nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension place les membres du personnel concernés dans une situation visée à l'article 2, § 1^{er}, 2^o à 4^o, de la loi du 10 janvier 1974.

[...]

Comme la publication du fondement statutaire du nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension en question se situe après l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2014, de la loi précitée du 6 janvier 2014, cette disponibilité ou ce congé ne peut être pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension des fonctionnaires qu'à la condition que la liste annexée à la loi du 6 janvier 2014 soit complétée par ce fondement statutaire» (*Belgisches Staatsblatt* vom 14. Dezember 2018, SS. 98771-98772).

B.3.7. Schließlich wurde durch das Gesetz vom 31. Juli 2017 «zur Abänderung von Artikel 176 des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen» in den vorerwähnten Artikel 176 ein Paragraph 8 eingefügt, der bestimmt:

«En ce qui concerne les obligations de skeyes en matière de provisions pour risques et charges pour la disponibilité et le congé préalable à la pension de son personnel, skeyes ne doit pas constituer de provision».

Bei den Vorarbeiten zum vorerwähnten Gesetz vom 31. Juli 2017 hat der Minister präzisiert, dass «weniger als fünf Personen in Betracht kommen» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2520/002, S. 5), was die Regelung für die Zurdispositionstellung des Gesetzes vom 19. März 2017 betreffe, dass sich dies aber «noch ändern kann» (ebenda).

Zur Hauptsache

B.4. Der erste Klagegrund ist aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 23 und 27 der Verfassung abgeleitet.

Die klagende Partei bemängelt, dass durch das angefochtene Gesetz von den Artikeln 33 und 34 des Gesetzes vom 21. März 1991 abgewichen wird, indem der König ermächtigt wird, per Erlass die Regelungen über die Zurdispositionstellung mit Wartegehalt oder den Vorruhestandsurlaub mit Wartegehalt für das Personal von «skeyes» ohne jede vorherige kollektive Verhandlung festzulegen. Daraus ergebe sich ein ungerechtfertigter Behandlungsunterschied zwischen den Personalmitgliedern von «skeyes» und den Personalmitgliedern von allen anderen autonomen öffentlichen Unternehmen, insofern durch das angefochtene Gesetz nur dem Verwaltungsrat eines einzigen autonomen öffentlichen Unternehmens die Befugnis entzogen werde, Grundregelungen zum Verwaltungsstatut des statutarischen Personals festzulegen oder zu ändern, und insofern durch das angefochtene Gesetz der paritätischen Kommission ihre Vorrechte auf dem Gebiet von kollektiven Verhandlungen entzogen würden.

B.5.1. Artikel 2 des Gesetzes vom 19. März 2017 ersetzt Artikel 29 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 21. März 1991, der in Abschnitt I («Grundsätze in Bezug auf das Personalstatut und das Gewerkschaftsstatut») von Kapitel VIII («Personal») des Titels I des Gesetzes vom 21. März 1991 enthalten ist.

Durch diese Abänderung werden Personalmitglieder eines autonomen öffentlichen Unternehmens nicht mehr nur aufgrund des Stellenplans und des Personalstatuts, die gemäß vorliegendem Titel vom Verwaltungsrat oder gegebenenfalls vom König festgelegt werden, sondern auch aufgrund des Stellenplans und des Personalstatuts, die gemäß Artikel 176 § 7 gegebenenfalls vom König festgelegt werden, angeworben und beschäftigt.

Diese Abänderung ist gerechtfertigt, weil «die Bestimmung von Artikel 176 § 7 eine Ausnahme von der in Artikel 29 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 21. März 1991 enthaltenen Regel darstellt» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, S. 5).

Diese Abänderung von Artikel 29 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 21. März 1991 betrifft somit nur das Personal von «skeyes».

B.5.2. Artikel 3 des Gesetzes vom 19. März 2017 fügt in Artikel 176, der in Titel VI («Skeyes») des Gesetzes vom 21. März 1991 enthalten ist, einen Paragraphen 7 ein, der in Abweichung von den Artikeln 33 und 34 vorsieht, dass ab dem 1. Januar 2017 jegliche neue Form der Zurdispositionstellung mit Wartegehalt oder des Vorruhestandsurlaubs mit Wartegehalt, die «skeyes» seinen Personalmitgliedern gewährt, die in Dienstgraden ernannt sind, die mit der Laufbahn eines Fluglotsen verbunden sind, durch königlichen Erlass festgelegt wird.

Der angefochtene Artikel 3 «präzisiert das Verfahren, das auf die Durchführung einer neuen Regelung über die Zurdispositionstellung mit Wartegehalt und den Vorruhestandsurlaub mit Wartegehalt für Fluglotsen, die beim autonomen öffentlichen Unternehmen Belgocontrol beschäftigt sind, nach dem Abschluss eines Sozialabkommens am 12. April 2016 anwendbar ist», mit dem «unter Berücksichtigung der Reformen der föderalen Pensionen das Alter der Zurdispositionstellung angehoben werden» sollte (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, S. 5). In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 19. März 2017 ist erläutert, dass «das Sozialabkommen und der königliche Erlass nur für Fluglotsen gelten, das heißt für die endgültig ernannten Personalmitglieder von Belgocontrol», die Inhaber eines Grades «1. Flugverkehrsleiter 3. Klasse/erster Flugverkehrsleiter 3. Klasse», «2. Flugverkehrsleiter 1. Klasse/erster Flugverkehrsleiter 1. Klasse», «3. Hauptflugverkehrsleiter», «4. leitender Flugverkehrsleiter» oder «5. ATS-Experte» sind (ebenda).

B.5.3. Außerdem ist das Gesetz vom 19. März 2017 am 1. Januar 2017 in Kraft getreten, weil «das neue Sozialabkommen vom 12. April 2016 am 1. Januar 2017, dem Datum, an dem die vom Verwaltungsrat 2014 angenommene Übergangsregelung endet, in Kraft treten sollte» (ebenda, S. 6).

B.6.1. Zu dem Gesetzentwurf, aus dem das Gesetz vom 19. März 2017 entstanden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bemerkt:

«La question se pose de savoir quels sont les motifs de nature à justifier l'intervention du législateur, pour une seule entreprise publique autonome, à savoir Belgocontrol, dans le jeu des règles énoncées par les articles 33 et 34 précités. Ces articles ne sont cependant que l'expression du principe d'autonomie reconnu aux entreprises entrant dans le champ d'application de la loi du 21 mars 1991 et notamment consacré en ce qui concerne la détermination du statut du personnel et du statut syndical de ces mêmes entreprises.

Le commentaire de l'article se borne à mentionner un accord social conclu le 12 avril 2016 entre Belgocontrol et les organisations représentatives de travailleurs. Il conviendrait à tout le moins qu'il expose la teneur de cet accord ainsi que les raisons justifiant que le Roi en opère la mise en œuvre en réglant de manière générale les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente, et ce uniquement pour Belgocontrol en manière telle que cette entreprise publique autonome se voit réserver un sort différent, pour cet aspect du statut du personnel, de celui accordé à d'autres entreprises qui relèvent du champ d'application de la même loi du 21 mars 1991.

Le commentaire de l'article doit être dûment complété sur ce point» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, SS. 17-18).

B.6.2. Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats hat in Bezug auf den königlichen Erlass vom 14. September 1997 ebenfalls bemerkt, dass «der Wortlaut dieser Rechtsvorschriften», «wenn seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 21. März 1991 der Inhalt dieses Erlasses durch Wiedergabe oder Verweis in die Verträge zwischen Belgocontrol und seinen Angestellten aufgenommen worden ist, [...] ihre Vertragsbeziehungen [regelt]» und dass es somit «dem Gesetzgeber selbst [obliegt], den Anwendungsbereich der neuen Regelung so genau zu bestimmen, dass auf alle Angestellten von Belgocontrol Bezug genommen wird, auf die sie unter Beachtung des Grundsatzes der Gleichheit anwendbar sein soll» (ebenda, SS. 18-19).

B.6.3. Als Antwort auf die Anmerkung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats heißt es in den Vorarbeiten:

«Le ministre répond que la réglementation spécifique à l'examen s'applique à la catégorie professionnelle particulière des contrôleurs aériens, qui ont tous la qualité de fonctionnaire statutaire. La confirmation de l'accord social par arrêté royal est légalement requise depuis 2014. Deux personnes sont concernées par la réglementation à l'examen au cours de la phase transitive actuelle» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2291/002, S. 3).

B.7.1. Aufgrund des Gesetzes vom 21. März 1991 liegt der Einstufung bestimmter Einrichtungen öffentlichen Interesses als autonome öffentliche Unternehmen die Überlegung zugrunde, dass diese Einrichtungen «in einem gegebenen Industrie- oder Handelssektor über Geschäftsführungsautonomie verfügen» müssen und dass sie eine solche Autonomie durch den Abschluss eines Geschäftsführungsvertrags mit dem Staat erhalten können (Artikel 1 des Gesetzes vom 21. März 1991).

Als in Artikel 1 § 4 Nr. 4 des Gesetzes vom 21. März 1991 erwähntes autonomes öffentliches Unternehmen verfügt «skeyes» grundsätzlich über diese Geschäftsführungsautonomie, die in Bezug auf das Personalstatut und das Gewerkschaftsstatut in dem Verfahren konkretisiert ist, das durch die Artikel 32 bis 35 des Gesetzes vom 21. März 1991 vorgesehen ist, in denen insbesondere die vorherige kollektive Verhandlung in der paritätischen Kommission geregelt ist.

B.7.2. In der Eigenschaft als autonomes öffentliches Unternehmen könnten «skeyes» bestimmte Aspekte, die unter die Geschäftsführungsautonomie fallen, die im Gesetz vom 21. März 1991 zugunsten aller autonomen öffentlichen Unternehmen geregelt ist, nur entzogen werden und der paritätischen Kommission könnten ihre Vorrechte auf dem Gebiet von kollektiven Verhandlungen nur entzogen werden, wenn diese Abweichung mit dem in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung gewährleisteten Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung vereinbar ist.

B.7.3. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.8.1. Durch das angefochtene Gesetz wird es dem König gestattet, ab dem 1. Januar 2017 jegliche neue Form der Zurdispositionstellung mit Wartegehalt und des Vorruhestandsurlaubs mit Wartegehalt, die «skeyes» seinen Personalmitgliedern gewährt, die in Dienstgraden ernannt sind, die mit der Laufbahn eines Fluglotsen verbunden sind, durch Erlass festzulegen. Dieses Gesetz weicht also von dem in den Artikeln 33 und 35 des Gesetzes vom 21. März 1991 festgelegten Verfahren ab.

Gemäß diesem Verfahren fallen die Festlegung oder Änderung der in Artikel 34 § 2 erwähnten Grundregelungen des Verwaltungsstatuts, darunter die Zurdispositionstellung und die Urlaubsregelung, grundsätzlich in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats des autonomen öffentlichen Unternehmens mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen nach einer kollektiven Verhandlung in der paritätischen Kommission.

B.8.2. Durch die Ermächtigung, die Artikel 176 § 7 des Gesetzes vom 21. März 1991, eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. März 2017, ab dem 1. Januar 2017 dem König erteilt, weicht er ausschließlich für «skeyes» von dem Verfahren ab, das für die Grundregelungen in den Artikeln 33 bis 35 des Gesetzes vom 21. März 1991 festgelegt ist.

Diese Maßnahme entzieht somit «skeyes» auf allgemeine Weise ab dem 1. Januar 2017 die Geschäftsführungsautonomie und entzieht ebenfalls der paritätischen Kommission ihre Vorrechte auf dem Gebiet der kollektiven Verhandlung in Bezug auf Elemente, die unter die Grundregelungen beim Personalstatut fallen, und zwar insbesondere in Bezug auf «jegliche neue Form der Zurdispositionstellung mit Wartegehalt oder des Vorruhestandsurlaubs mit Wartegehalt, die «skeyes» seinen Personalmitgliedern gewährt, die in Dienstgraden ernannt sind, die mit der Laufbahn eines Fluglotsen verbunden sind».

B.8.3. In den in B.3.4 und B.6.3 zitierten Vorarbeiten ist als einzige Rechtfertigung der angefochtenen Maßnahme die Notwendigkeit angeführt, das Sozialabkommen vom 12. April 2016 umzusetzen, um die Sicherheit des Flugverkehrs in Belgien zu gewährleisten.

Das Bestreben, das Sozialabkommen vom 12. April 2016 umzusetzen, ist aber nicht ausreichend, um die Einführung einer derartigen Maßnahme, wie sie im Gesetz vom 19. März 2017 vorgesehen ist, mit der «skeyes» seine Geschäftsführungsautonomie entzogen wird und ebenfalls der paritätischen Kommission ihre Vorrechte auf dem Gebiet der kollektiven Verhandlung in Bezug auf Elemente, die unter die Grundregelungen beim Personalstatut fallen, entzogen werden, zu rechtfertigen. Der Gesetzgeber hat nämlich grundsätzlich festgelegt, dass autonome öffentliche Unternehmen bei der Änderung der Grundregelungen nach dem in den Artikeln 33 bis 35 des Gesetzes vom 21. März 1991 festgelegten Verfahren nach einer kollektiven Verhandlung in der paritätischen Kommission Autonomie genießen. Die Entscheidung, etwaige Änderungen des Personalstatuts in Bezug auf die Zurdispositionstellung und die Urlaubsregelung nach einer kollektiven Verhandlung in der paritätischen Kommission in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats zu legen, wurde im Übrigen bei der Gründung von Belgocontrol im Jahr 1998 als autonomes öffentliches Unternehmen, das dem Gesetz vom 21. März 1991 unterliegt, nicht in Frage gestellt.

Auch wenn die Notwendigkeit, die Sicherheit des Flugverkehrs durchgehend zu gewährleisten, ein legitimes Ziel darstellt, kann der Gerichtshof jedoch nicht erkennen, inwiefern es die angefochtene Maßnahme im Unterschied zu dem in den Artikeln 33 bis 35 des Gesetzes vom 21. März 1991 vorgesehenen Verfahren gestatten sollte, speziell dieses Ziel zu erreichen.

Weder der Umstand, falls er erwiesen wäre, dass der Inhalt des Sozialabkommens vom 12. April 2016 in einen königlichen Erlass aufgenommen werden muss, noch das legitime Ziel, die Sicherheit des Luftverkehrs zu gewährleisten, reichen aus, um die Einführung einer allgemeinen und zeitlich unbeschränkten abweichenden Regelung für jegliche neue Form der Zurdispositionstellung mit Wartegehalt oder des Vorruhestandsurlaubs mit Wartegehalt, die «skeyes» den Fluglotsen gewährt, zu rechtfertigen.

Schließlich gibt es keinen Anlass zu der Annahme, dass bezüglich der Änderung der durch den königlichen Erlass vom 14. September 1997 vorgesehenen Regelung auf Seiten des Verwaltungsrats von «skeyes» eine Nachlässigkeit vorliegt.

B.8.4. Es ist somit nicht gerechtfertigt, «skeyes», seine Personalmitglieder und die repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen, die in der paritätischen Kommission einen Sitz haben, anders zu behandeln als die anderen autonomen öffentlichen Unternehmen, die dem Gesetz vom 21. März 1991 unterliegen, ihr Personal und die repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen, die in der paritätischen Kommission einen Sitz haben.

B.8.5. Der Umstand, dass in dem angefochtenen Gesetz nur bei bestimmten Aspekten von der Geschäftsführungsautonomie, die die Artikel 33 und 35 des Gesetzes vom 21. März 1991 den autonomen öffentlichen Unternehmen gewährt haben, abgewichen wird und dass es nur auf Personalmitglieder anwendbar ist, die in Dienstgraden ernannt sind, die mit der Laufbahn eines Fluglotsen verbunden sind, reicht im Übrigen nicht aus, um davon auszugehen, dass die Maßnahme nur eine begrenzte und somit verhältnismäßige Beschneidung der Geschäftsführungsautonomie und Verletzung des Rechts auf kollektive Verhandlungen bei «skeyes» zur Folge hat, da diese abweichende Regelung Elemente betrifft, die der Gesetzgeber als Grundregelungen zum Personalstatut des statutarischen Personals für alle autonomen öffentlichen Unternehmen ansieht.

B.9. Der erste Klagegrund ist begründet.

B.10. Der zweite Klagegrund, der nicht zu einer weiter reichenden Nichtigklärung führen könnte, braucht nicht geprüft zu werden.

Zur Aufrechterhaltung der Folgen

B.11. Damit in dem in B.3 aufgeführten Kontext keine Rechtsunsicherheit erzeugt wird, sind nach Artikel 8 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmungen wie im Tenor angegeben aufrechtzuerhalten.

B.12. Diese Aufrechterhaltung der Folgen bewirkt, dass der königliche Erlass vom 23. April 2017 zur Ausführung des für nichtig erklärten Gesetzes vom 19. März 2017 weiterhin angewandt werden kann. Dieser königliche Erlass ist als die Norm anzusehen, mit der der Inhalt des Sozialabkommens vom 12. April 2016 in die Regelung über die Zurdispositionstellung mit Wartegehalt oder den Vorruhestandsurlaub mit Wartegehalt, die auf Personalmitgliedern von «skeyes» anwendbar ist, die in Dienstgraden ernannt sind, die mit der Laufbahn eines Fluglotsen verbunden sind, aufgenommen wird.

Die Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen, die sich auf diesen königlichen Erlass beziehen, behalten daher ihren Gegenstand und die Rechte der betroffenen Personen werden gewahrt. Im vorliegenden Fall wurde im Übrigen nicht von der vorherigen sozialen Konzertierung abgewichen, wie es die klagende Partei anführt, denn der königliche Erlass vom 23. April 2017 setzt das Sozialabkommen vom 12. April 2016 um.

Im Übrigen hindert der Umstand, dass der königliche Erlass vom 23. April 2017 endgültig aufrechterhalten wird und weiterhin angewandt werden kann, den Verwaltungsrat von «skeyes» nicht, künftig den Inhalt dieses königlichen Erlasses gemäß dem in den Artikeln 33 bis 35 des Gesetzes vom 21. März 1991 vorgesehenen Verfahren einzubeziehen oder zu ändern.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt das Gesetz vom 19. März 2017 «zur Abänderung des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf die Gewährung durch Belgocontrol einer Zurdispositionstellung mit Wartegehalt und eines Vorruhestandsurlaubs mit Wartegehalt» für nichtig;

- erhält die Folgen, die das für nichtig erklärte Gesetz vor der Veröffentlichung des vorliegenden Entscheids im *Belgischen Staatsblatt* entfaltet hat, endgültig aufrecht.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 14. November 2019.

Der Kanzler

P.-Y. Dutilleux

Der Präsident

F. Daoût